

## บทที่ 3

### หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่และการชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การศึกษาในบทนี้ พิจารณาถึงสาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกฎหมายไทย คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>1</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>2</sup> และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ เพื่อที่จะได้ทราบถึงลักษณะของการกระทำทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การชำระค่าสินไหมทดแทน และการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 3.1 หลักและสาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศไทย

กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด ทั้งกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และต่อบุคคลภายนอกมีพื้นฐานมาจากหลัก “ความรับผิดของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง” โดยมีแนวความคิดที่ว่า<sup>3</sup> ในการจัดทำกิจกรรมของฝ่ายปกครอง (Activity of Administration) ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการของเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นนิติกรรม (Juristic act) หรือสัญญาทางปกครอง (Administrative Act) หรือเป็นปฏิบัติราชการทางปกครอง (Real Act) ของฝ่ายปกครอง (Administration) ย่อมมีโอกาสเกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชนเช่นเดียวกับที่เอกชนทั่วไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ตนเอง และความเสียหายที่รัฐอาจก่อให้เกิดขึ้นนั้น อาจมีลักษณะและความรุนแรงมากกว่าเอกชน (individual)

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก.) หน้า 25.

<sup>2</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนพิเศษ 39 ง), หน้า 1.

<sup>3</sup> สุจิวรรณ รัตนประทีป. (2555). *ความรับผิดของรัฐ: ศึกษากรณีการรับภาระเกินปกติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 17.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐอาจใช้อำนาจรัฐ (state power) สิ่งการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหากเอกชนไม่ปฏิบัติตามรัฐอาจใช้มาตรการบังคับแก่เอกชนได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล<sup>4</sup> ทำให้ต้องมีการกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในการที่รัฐใช้อำนาจแล้วเกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งนับได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง (control of administrative act) และคุ้มครองสิทธิ (protection of right) ของประชาชน

### 3.1.1 ความหมายของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ฉะนั้น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 และยังไม่มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในส่วนที่เป็นสารบัญญัติก็ยังคงเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่อาจนำหลักเกณฑ์ความรับผิดตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาใช้บังคับ แต่ในส่วนของกรดำเนินการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะต้องนำมาใช้กับการทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ และยังไม่มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนด้วย ในส่วนที่เป็นวิธีสบัญญัติ เช่น ขั้นตอนการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การรายงานกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบสำนวนการแจ้งผลการพิจารณา ฯลฯ ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะเนื่องจากหลักเกณฑ์การปฏิบัติตามระเบียบเดิมถูกยกเลิกไปแล้ว

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ตราขึ้นเพื่อบังคับใช้กับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น หากผู้กระทำละเมิดที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่หรือไม่ได้อยู่สังกัดในหน่วยงานของรัฐ ก็ไม่ต้องตกอยู่ในบังคับของหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การที่จะพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ หรือไม่เป็นเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จำต้องกระทำในขั้นต้น เพื่อที่จะได้ทราบว่าจำเป็นต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาพิจารณาหรือไม่ โดยในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้บัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดที่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ (officer) หน่วยงานของรัฐ (Administrative Agency) และผู้เสียหาย (Injured Person) เช่น ความรับผิดของ

<sup>4</sup> มานิตย์ จุมปา. (2551). *คำอธิบายกฎหมายปกครองว่าด้วยการกระทำทางปกครองและการควบคุมการกระทำทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 223-224.

หน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหาย ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น<sup>5</sup> ซึ่งสาระสำคัญของการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีดังนี้

3.1.1.1 คำนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “เจ้าหน้าที่” ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

โดยที่พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทุกประเภท ดังนั้น เจ้าหน้าที่ตามคำนิยามดังกล่าวจึงหมายความถึงบุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด

ข้าราชการ หมายถึง บุคคลผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้มีสถานะเป็นข้าราชการโดยกฎหมายข้าราชการมี 15 ชนิดย่อย ได้แก่

- 1) ข้าราชการพลเรือน
- 2) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
- 3) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- 4) ข้าราชการทหาร
- 5) ข้าราชการตำรวจ
- 6) ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม
- 7) ข้าราชการฝ่ายอัยการ
- 8) ข้าราชการรัฐสภา
- 9) ข้าราชการฝ่ายปกครอง
- 10) ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- 11) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 12) ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- 13) ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร
- 14) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด

<sup>5</sup> ตรีเพชร จิตรมहिมา. (2555). “หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”. *วารสารนิติพัฒน นิตย*, 1(1). หน้า 97.

15) ข้าราชการการเมือง แต่ทั้งนี้ ไม่รวมถึงข้าราชการในพระองค์<sup>6</sup>

2) พนักงาน หมายถึง บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพนักงาน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสัญญาจ้างแรงงาน บุคคลใดจะเป็นพนักงานได้ จะต้องรับการกำหนดให้เป็นพนักงานตามสัญญาที่บุคคลนั้นได้ตกลงไว้กับรัฐ พนักงานที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหลายชนิดย่อย เช่น พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน

3) ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นลูกจ้าง ซึ่งเกิดขึ้นโดยสัญญาจ้างแรงงาน ลูกจ้างที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีชื่อเรียกได้หลายประเภท เช่น ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว ลูกจ้างบวชได้หน่วยงาน ลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ<sup>7</sup> จะต้องอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ การที่จะพิจารณาว่าลูกจ้างคนใดเป็น “เจ้าหน้าที่” หรือไม่นั้น อาจพิจารณาโดยจำแนกตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลในสังกัดออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

3.1) ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือระเบียบว่าด้วยลูกจ้างประจำ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานลักษณะเป็นการประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ลูกจ้างประเภทนี้ มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ และความรับผิดในมูลละเมิดของลูกจ้างประเภทนี้ย่อมเป็นไป

3.2) ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ว่าจะเป็่บลูกจ้างตามสัญญาจ้างที่เป็นการจ้างตามหนังสือหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างดังกล่าวกับหน่วยงานที่ว่าจ้างย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ความรับผิดทางละเมิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560

มาตรา 4 การจัดระเบียบบริหารราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ตามพระราชบัญญัตินี้

๑๗๑

๑๗๑

บรรดาบทกฎหมายใดที่บัญญัติถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้หมายความรวมถึงข้าราชการในพระองค์ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้หรือในพระราชกฤษฎีกา

4) ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะใด หมายถึง บุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในนามของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการในหน่วยงานของรัฐ กรรมการที่เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือในฐานะอื่น เช่น ฐานะอนุกรรมการ ฐานะที่ปรึกษา ฐานะที่ได้รับแต่งตั้งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการ<sup>7</sup>

ศาสตราจารย์พิเศษชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้กล่าวถึงศาสตราจารย์พิเศษชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ว่าได้มีการให้คำอธิบายคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ หมายความว่า บุคลากรทุกประเภท ที่ทำงานให้กับรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด<sup>8</sup>

1) แนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นและตอบข้อหารือในกรณีใด จึงจะถือว่าเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

1.1) กรรมการและเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉะนั้น กรรมการ อนุกรรมการ เลขานุการ พนักงาน ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานอื่นใดขององค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน จึงเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 28/2541)

#### 1.2) คู่สัญญาของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ทำสัญญาแต่งตั้งเอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ทำหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก. เป็นตัวแทนเก็บเงินค่าไฟฟ้าจากประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าแทนพนักงานเก็บค่าไฟฟ้าของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่มีอยู่เดิม

ข. เป็นผู้จัดหาเอาบุคคลมาเป็นผู้ปฏิบัติงานแทนพนักงานของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เช่น แกักระแสไฟฟ้าขัดข้องให้แก่ผู้ใช้ไฟฟ้า ขั้บรถยนต์เพื่อกิจการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

ค. เป็นผู้ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างใด ๆ แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามสัญญาจ้างเหมาเบ็ดเสร็จ (Turn-key Contract) โดยที่คู่สัญญาจะเป็นผู้จัดหาแรงงานคนหรือช่างฝีมือต่าง ๆ มาดำเนินการก่อสร้างให้แก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามสัญญาต่าง ๆ

<sup>7</sup> อานนท์ มาเฝ้า. (2561). *พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 15-16.

<sup>8</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 180.

ในการปฏิบัติงานตามสัญญาดังกล่าวข้างต้น<sup>9</sup> หากคู่สัญญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือบุคคลภายนอก คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าคุณสัญญาในกรณีนี้ เป็นสัญญาจ้างทำของตามนัยมาตรา 428<sup>10</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คู่สัญญาของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค และไม่เป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสร็จที่ 896/2542))

### 1.3) กรรมการในคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค

กรรมการในคณะกรรมการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เป็น “เจ้าหน้าที่” ของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### 1.4) ลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงานขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์

ในสัญญาจ้างแรงงานขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัญญาจ้างลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน จะระบุเงื่อนไขไว้ว่า “หากลูกจ้างก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ แก่นายจ้าง ลูกจ้างยินยอมชดเชยค่าเสียหายแก่นายจ้างโดยสิ้นเชิง โดยลูกจ้างยินยอมให้หักเอาจากเงินต่าง ๆ ที่ลูกจ้างพึงได้จากนายจ้าง หากไม่เพียงพอ ลูกจ้างจะต้องชดเชยให้ครบถ้วนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายจ้าง” ซึ่งต่อมาในระหว่างสัญญาจ้าง ลูกจ้างกระทำละเมิดต่อองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งที่กำหนดไว้ เป็นเหตุให้องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ได้รับความเสียหาย คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าคุณสัญญาฉบับนี้เป็นการจ้างลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างดังกล่าวกับองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา รวมทั้งความรับผิดทางละเมิดซึ่งจะต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ

<sup>9</sup> สัญญาจ้างเหมาแบบเบ็ดเสร็จ (Turnkey Contract) หมายถึง สัญญาจ้างทำโครงการที่มีรูปแบบและขอบเขตการดำเนินงานครอบคลุมการสำรวจ ออกแบบ ตลอดจนก่อสร้างจนแล้วเสร็จสมบูรณ์ รวมทั้งการบำรุงรักษาในช่วงเริ่มต้นของโครงการ โดยผู้รับจ้างรายเดียว อย่างไรก็ตาม ผู้รับจ้างรายเดียวนั้นไม่ได้หมายความว่าจะเป็นบริษัทเดียวทำตลอดทั้งโครงการ แต่ผู้รับจ้างอาจจะเข้ามาในรูปของกิจการร่วมค้า (Joint Venture) ก็ได้ แต่แม้ว่าผู้รับจ้างจะไม่ใช่บริษัทเดียว แต่จะต้องถือหลักร่วมรับผิดชอบ (Joint and Several Liability) ต่อเจ้าของโครงการในนามของบริษัทรวม จะเกี่ยวข้องความรับผิดชอบไม่ได้

<sup>10</sup> มาตรา 428 ผู้ว่าจ้างทำของไม่ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายอันผู้รับจ้างได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่บุคคลภายนอกระหว่างทำการทำงานที่ว่าจ้าง เว้นแต่ผู้ว่าจ้างจะเป็นผู้คิดในส่วนการงานที่สั่งให้ทำ หรือในคำสั่งที่ตนให้ไว้หรือในการเลือกหาผู้รับจ้าง

### 1.5) พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข

“พนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข” ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลดังกล่าวจึงมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ 849/2542)

### 1.6) พนักงานสถานธนาอนุบาลเทศบาล

เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีการดำเนินกิจการ ไร่รับจำนำในเขตเทศบาลนั้น ๆ ตามมาตรา 53 (8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเรียกว่า “สถานธนาอนุบาล” ตามข้อ 3<sup>11</sup> ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงานสถานธนาอนุบาลของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 โดยในการจัดตั้งสถานธนาอนุบาลนั้น เทศบาลเมืองจะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกไปอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติไร่รับจำนำ พ.ศ. 2505 เงินทุนหมุนเวียนไร่รับจำนำในเริ่มแรกให้เทศบาลดังกล่าวกู้ยืมจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำสถานธนาอนุบาลในตำแหน่งผู้จัดการสถานธนาอนุบาล สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาอนุบาลในตำแหน่งผู้จัดการสถานธนาอนุบาล สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จะเป็นผู้จัดส่งมาปฏิบัติหน้าที่ส่วนพนักงานในตำแหน่งอื่น เทศบาลจะดำเนินการสอบแข่งขันและคัดเลือกเอง และในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นการปฏิบัติงานประจำ การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนและค่าจ้าง การดำเนินการทางวินัย การเกษียณอายุ การดำรงตำแหน่ง เป็นไปตามระเบียบสำนักงานสำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ว่าด้วยพนักงานสถานธนาอนุบาล พ.ศ. 2523 และให้ถือว่าเป็นพนักงานเทศบาลด้วย ดังนั้น พนักงานสถานธนาอนุบาลจึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ 485/2543)

### 1.7) คณะกรรมการการเลือกตั้ง

คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้และเป็นผู้ใช้บังคับกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 คณะกรรมการการเลือกตั้ง

<sup>11</sup> ข้อ 3 “สถานธนาอนุบาล” หมายความว่า ไร่รับจำนำซึ่งหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยไร่รับจำนำ

จึงอยู่ในฐานะที่เป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ 393/2545)

#### 1.8) ทันตแพทย์มหาวิทยาลัยมหิดล

ผู้ช่วยศาสตราจารย์แพทย์หญิงเป็นข้าราชการในสังกัดของมหาวิทยาลัยมหิดล จึงเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติ<sup>12</sup>

#### 1.9) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ หรือในฐานะอื่นใดตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ทั้งนี้เทียบเคียงแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ 393/2545 เมื่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติเป็น “เจ้าหน้าที่” กรรมการในคณะกรรมการดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ตามบันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (เรื่องเสรีจที่ 501/2551)

#### 2) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) และพนักงาน ลูกจ้างของธนาคารกรุงไทย ให้ร่วมรับผิดในกรณีที่ไม่ตรวจสอบความถูกต้องในการเบิกและถอนเงินของลูกค้า อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากธนาคารกรุงไทย ฯ ไม่ใช่หน่วยงานทางปกครอง และพนักงานลูกจ้างของธนาคารกรุงไทย ฯ ก็ไม่ใช่ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>13</sup>

<sup>12</sup> บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อบุคคลภายนอกร้องขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน: กรณีคณะทันตแพทย์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล (เรื่องเสรีจที่ 491/2546) วินิจฉัยว่า นาง อ. ได้มีหนังสือถึง ทันตแพทย์หญิง รุ. และมหาวิทยาลัยมหิดลให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการละเมิด โดยกล่าวอ้างว่าการตรวจรักษาของ ทันตแพทย์หญิง รุ. ทำให้ตนตาบอดมองไม่เห็นทั้งสองข้าง พุดไม่ได้และระบบการหายใจผิดปกติ และโดยที่มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นหน่วยงานของรัฐตามนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และทันตแพทย์หญิง รุ. ก็เป็นเจ้าหน้าที่ตามนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

<sup>13</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 22/2546 วินิจฉัยว่า คดีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องว่าข้าราชการในสังกัดสั่งจ่ายเช็คโดยมิชอบกับชั๊กออกเอาเงินไปและธนาคารซึ่งบุคคลภายนอกจ่ายเงินตามเช็คโดยมิชอบอันเป็นการละเมิดนั้น ในส่วนของข้าราชการถือว่าการอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่สั่งจ่ายเช็คและ



3.1.1.2 คำจำกัดความของคำว่าหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ได้บัญญัติบทนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้ดังต่อไปนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

นักกฎหมายบางท่าน ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า<sup>14</sup> พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐ ในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้น ในคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จึงหมายความว่า

1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม

2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้ คือ

4.1) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทน โรงงานยาสูบ คือ กระทรวงการคลัง

4.2) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบของวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

---

เบียดบังเอาเงินดังกล่าวไปเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือเลขต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ในส่วนของคุณลักษณะอื่นนั้นเมื่อคุณลักษณะอื่นไม่ใช่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งนี้สัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับชนาการในคดีนี้ก็เป็นเบียดบังและถอนเงินตามเช็คอันเป็นความสัมพันธ์ทางแพ่งเท่านั้นจึงมิใช่คดีปกครองแต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>14</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: จีรรัช. หน้า 12.

5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหลายครั้ง ซึ่งในปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 29 พ.ศ. 2562 โดยกำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้

- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (5) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (6) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- (7) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์<sup>15</sup>
- (9) สถาบันพระปกเกล้า<sup>16</sup>
- (10) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรี
- (11) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง
- (12) สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา
- (13) สำนักงานศาลปกครอง
- (14) สำนักงานศาลยุติธรรม
- (15) สำนักงานปฏิรูปการศึกษา (องค์การมหาชน)
- (16) สำนักงานสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (องค์การมหาชน)
- (17) สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน)
- (18) โรงเรียนมหิดลวิทยานุสรณ์ (องค์การมหาชน)
- (19) โรงพยาบาลบ้านแพ้ว (องค์การมหาชน)
- (20) สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
- (21) สำนักงานรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา (องค์การมหาชน)

<sup>15</sup> (7) ถึง (8) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542

<sup>16</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

- (22) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- (23) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ<sup>17</sup>
- (24) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ<sup>18</sup>
- (25) แพทยสภา
- (26) บรรษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (27) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (28) สภาเกษตรกร<sup>19</sup>
- (29) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ<sup>20</sup>
- (30) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา
- (31) ทันตแพทยสภา
- (32) สภาการพยาบาล
- (33) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ<sup>21</sup>
- (34) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)<sup>22</sup>
- (35) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (36) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์<sup>23</sup>
- (37) ครุสภา

<sup>17</sup> (10) ถึง (23) แก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2544

<sup>18</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545

<sup>19</sup> (25) ถึง (28) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2546

<sup>20</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2546

<sup>21</sup> (30) ถึง (33) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2546

<sup>22</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2547

<sup>23</sup> (35) ถึง (36) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2549

(38) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา<sup>24</sup>

(39) ธนาคารแห่งประเทศไทย<sup>25</sup>

(40) สภาวิศวกร

(41) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ

(42) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย

(43) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ

(44) สภากายภาพบำบัด<sup>26</sup>

(45) สภาสถาปนิก<sup>27</sup>

(46) สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน

(47) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ<sup>28</sup>

(48) สำนักงานอัยการสูงสุด<sup>29</sup>

(49) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ<sup>30</sup>

(50) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<sup>24</sup> (37) ถึง (38)) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2549

<sup>25</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 13) พ.ศ. 2551

<sup>26</sup> (40) ถึง (44) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2552

<sup>27</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 17) พ.ศ. 2552

<sup>28</sup> (46) ถึง (47) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2554

<sup>29</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2554

<sup>30</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 20) พ.ศ. 2555

- (51) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา<sup>31</sup>
- (52) สภาเทคนิคการแพทย์<sup>32</sup>
- (53) กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ<sup>33</sup>
- (54) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม<sup>34</sup>
- (55) กองทุนประกันชีวิต
- (56) กองทุนประกันวินาศภัย<sup>35</sup>
- (57) สภาวิชาชีพบัญชี<sup>36</sup>
- (58) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย<sup>37</sup>
- (59) สัตวแพทยสภา
- (60) กองทุนการออมแห่งชาติ<sup>38</sup>
- (61) กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์
- (62) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (63) สำนักคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
- (64) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ<sup>39</sup>

<sup>31</sup> (50) ถึง (51) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 21) พ.ศ. 2555

<sup>32</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 22) พ.ศ. 2555

<sup>33</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 23) พ.ศ. 2555

<sup>34</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 24) พ.ศ. 2558

<sup>35</sup> (55) ถึง (56) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 25) พ.ศ. 2558

<sup>36</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2558

<sup>37</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 27) พ.ศ. 2559

<sup>38</sup> (59) ถึง (60) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2561

<sup>39</sup> (61) ถึง (64) แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 29) พ.ศ. 2562

นอกจากนี้ ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 3/1 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>40</sup>

- 1) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- 2) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

### 3.1.2 องค์ประกอบของการกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีข้อสังเกตสรุปได้ ดังนี้<sup>41</sup>

1) พระราชบัญญัตินี้ มิได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

2) พระราชบัญญัตินี้ มิได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) พระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว โดยเฉพาะเช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

4) พระราชบัญญัตินี้ มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้น และใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

การที่จะพิจารณาว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นการละเมิดหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิด

<sup>40</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548

<sup>41</sup> ฤทัย หงส์ศิริ. (2543). “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539”. *วารสารการพาณิชย์*, 19(2), หน้า 39-64.

ของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย รวมทั้งความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยครบถ้วน<sup>42</sup> ฉะนั้น ในกรณีที่พระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 420<sup>43</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด<sup>44</sup>

จากบทบัญญัติดังกล่าว การกระทำที่ถือว่าเป็นละเมิด จึงมีหลักเกณฑ์อยู่ 3 ประการ คือ

- 1) กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- 2) กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
- 3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

### 3.1.2.1 การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

#### 1) การกระทำโดยจงใจ

การกระทำโดยจงใจ (intent) คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น กล่าวคือ ถ้ารู้ว่าการกระทำนั้นจะเกิดผลเสียหายแล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ ไม่ว่าจะความเสียหายนั้น จะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม แม้ผลเสียหายจะมีมากกว่าที่คาดคิดไว้ ก็เรียกว่าเป็นการกระทำโดยจงใจแล้ว<sup>45</sup>

อย่างไรก็ดี การกระทำโดยจงใจมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง<sup>46</sup> เพราะการกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผล แต่การกระทำโดยจงใจมิได้หมายความว่าจำเป็นต้องเจองงให้เกิดผลเสีย

<sup>42</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2554). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 44.

<sup>43</sup> มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าทดแทนเพื่อการนั้น

<sup>44</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 101/2548 การที่จะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการละเมิดหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบหรือไม่ ต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องมาวินิจฉัยเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งบทบัญญัติเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำที่เป็นละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย

<sup>45</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 44.

<sup>46</sup> มาตรา 59 บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาทหรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบ แม้ได้กระทำโดยไม่เจตนา

กระทำโดยเจตนา ได้แก่ การกระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผลของการกระทำนั้น

อย่างไรอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะดังเช่นการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา เช่น นาย ก. รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของนาย ข. เนื่องจากเข้าใจว่านาย ก. เทสมนตรี ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอนการกระทำของนาย ก. โดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตน จึงเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ แต่ไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสียหายในทางอาญา เนื่องจากนาย ก. ไม่มีเจตนาในการกระทำผิด ดังนั้น การกระทำโดยเจตนาจึงเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาเสมอไป ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยจงใจ เช่น กรมชลประทานได้รื้อกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้อื่น โดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดิน<sup>47</sup> เป็นต้น

## 2) การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ นั้น คือ การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่<sup>48</sup> โดยเปรียบเทียบกับบุคคลที่ต้องมีความระมัดระวังตามพฤติการณ์และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งความระมัดระวังของบุคคลต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ (Nature and Circumstances) ซึ่งวิสัย หมายความว่าถึงสภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดาหรือผู้เชี่ยวชาญ และในส่วนของพฤติการณ์ หมายความว่าถึง เหตุภายนอกตัวผู้กระทำซึ่งอาจทำให้การใช้ความระมัดระวังมีความแตกต่างกันไปได้ เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่เข้ามาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ เป็นต้น<sup>49</sup> ซึ่งถ้าหากการปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ แม้จะเกิดความเสียหาย การกระทำนั้นก็ไม่ใช่การทำละเมิด

<sup>47</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 70/2552 วินิจฉัยว่า ในการดำเนินงานก่อสร้างตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้รื้อกล้าเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนหรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการขุดลอกขยายลำน้ำและก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำรื้อกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันได้แก่ที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>48</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 47.

<sup>49</sup> สุขุม สุกนิตย์. (2543). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ละเมิด*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 15.



ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ซึ่งพอจะหยิบยกเป็นตัวอย่างได้ เช่น เจ้าหน้าที่ไม่ตรวจสอบเอกสารหลักฐานให้ได้รับความชัดเจนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย<sup>50</sup> เจ้าหน้าที่ไม่ใส่ใจติดตามควบคุมดูแลรถยนต์<sup>51</sup> เป็นต้น

### 3.1.2.2 การกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำ หมายถึง การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจของผู้กระทำ และหมายรวมถึงการงดเว้นไม่กระทำการอีกด้วย แต่ต้องเป็นการงดเว้นหรือละเว้นไม่กระทำการที่มีหน้าที่ต้องทำ อาจเป็นหน้าที่ที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ หรือหน้าที่ที่เกิดจากสัญญาหรือหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน หรือหน้าที่อันเกิดจากความสัมพันธ์ทางข้อเท็จจริงที่มีอยู่ระหว่างผู้งดเว้นกับผู้เสียหายก็ได้<sup>52</sup> ตัวอย่างการละเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1975/2528 กรมทางหลวง จำเลย มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการซ่อมแซมก่อสร้างบำรุงรักษาถนนที่เกิดเหตุ ย่อมมีหน้าที่ควบคุมจัดให้มีเครื่องหมายและสัญญาณจราจรในบริเวณก่อสร้างซ่อมแซมถนน แม้จะจัดให้บริษัทรับเหมาก่อสร้างดำเนินการก่อสร้างซ่อมแซม ก็ต้องควบคุมให้บริษัทรับเหมาดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายและสัญญาณจราจรขึ้นให้ถูกต้อง ถ้ามิได้ติดตั้งให้ถูกต้องแล้วเกิดความเสียหาย จำเลยย่อมต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายด้วย

หากเป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย จะหมายถึง การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิ หรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงการใช้อำนาจที่มีอยู่เกินส่วน หรือใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อกดขี่ผู้อื่น ซึ่งการกระทำโดยผิดกฎหมายตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>50</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 214/2550 วินิจฉัยว่า นายอำเภอได้ทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองให้กับนาง อ. แล้วเก็บรักษาพินัยกรรมนั้นไว้ทั้ง ๆ ที่นาง อ. ยังมีได้ลงลายมือชื่อในพินัยกรรม โดยนายอำเภอไม่ได้ตรวจสอบเสียก่อนว่านาง อ. ได้ลงลายมือชื่อแล้วหรือไม่ เป็นผลให้พินัยกรรมเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่

<sup>51</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 549/2551 วินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรืออนุญาตให้นาย พ. ขับรถยนต์ไปใช้ส่วนตัว และการเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายแก่รถยนต์จะเกิดจากนาย พ. โดยตรงก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์คันดังกล่าวและขออนุญาตนำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักของตนเอง ผู้ฟ้องคดีก็มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลการเก็บรักษารถยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ ทั้งเมื่อทราบว่า นาย พ. ไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักในเวลาอันสมควร แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้เอาใจใส่ในการติดตามรถยนต์กลับคืนมาให้เพียงพอตามวิสัยและพฤติการณ์ที่ผู้ควบคุมดูแลรถยนต์จะพึงกระทำ และมีได้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ จนเป็นเหตุให้นาย พ. นำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุ ถือได้ว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการ

<sup>52</sup> ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2540). *หลักกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 36-41.

มี 2 นัย<sup>53</sup> นัยที่หนึ่ง คือ มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิด และนัยที่สอง คือ ผู้กระทำได้กระทำไปโดยไม่มีสิทธิหรือข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้กระทำได้ เป็นการประทุษร้ายต่อสิทธิของผู้อื่นโดยปราศจากอำนาจ ดังนั้น ถ้ากระทำโดยมีอำนาจหรือสิทธิที่จะทำได้โดยชอบแล้ว แม้ว่าจะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ก็ไม่เป็นความผิดต่อกฎหมายและไม่เป็นละเมิด แต่ก็มีข้อยกเว้นในกรณีที่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 421<sup>54</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเรียกได้ว่าเป็นการใช้สิทธิส่วนเกิน<sup>55</sup> เหตุที่ต้องมีการบัญญัติกฎหมายนี้ขึ้นมา ก็เพราะสิทธินั้นเป็นประโยชน์ต่อบุคคลที่กฎหมายรับรอง และคุ้มครองให้ อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้ทรงสิทธิใช้สิทธิของตนภายในขอบเขตแห่งสิทธิ แต่กระทำไปโดยมุ่งประสงค์จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือมุ่งกลั่นแกล้งผู้อื่นแล้ว กฎหมายก็ถือว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>56</sup> เช่น กรณีพนักงานสอบสวนไปยึดรถยนต์จากการกระทำผิดกฎหมายมาเพื่อตรวจสอบหาร่องรอยและสอบสวนหาผู้กระทำผิด จึงมีอำนาจยึดเท่าที่จำเป็น ถ้าเสร็จแล้วต้องคืนหากยึดรถแล้วนำไปเก็บไว้เฉย ๆ โดยไม่สอบสวนและไม่ส่งไปให้กองการจราจรตรวจสอบสภาพ ถือว่าพนักงานสอบสวนใช้อำนาจโดยไม่ชอบ เป็นการใช้สิทธิส่วนเกิน ฟ้องเอาผิดฐานละเมิดได้ กรณีที่ถือว่า มีอำนาจทำได้โดยชอบแบ่งออกได้เป็น 4 กรณี<sup>57</sup> ดังนี้

1) กฎหมายให้อำนาจโดยตรง หมายความว่า มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่ากรณีใดสามารถที่จะกระทำได้ เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ก็ไม่เป็นความผิดกฎหมายในตัว ไม่เป็นละเมิด เช่น การลงโทษทางวินัย (Disciplinary Action) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ เมื่อข้าราชการทำผิดวินัยและสอบสวนแล้ว ผู้บังคับบัญชาก็ย่อมลงโทษได้ การลงโทษทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ถูกลงโทษทางวินัยจะมาฟ้องผู้บังคับบัญชาฐานละเมิดไม่ได้ หรือกรณีที่เจ้าพนักงานตำรวจหรือเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองที่มีอำนาจจับ ค้น หรือยึดทรัพย์ตามกฎหมายเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็ไม่ผิดกฎหมาย

<sup>53</sup> นิพนธ์ สะกิมิ. (2550). “เปรียบเทียบความรับผิดชอบทางแพ่งของเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และความรับผิดชอบทางปกครองของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองในประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย”. *วารสารกรมบัญชีกลาง*. หน้า 8.

<sup>54</sup> มาตรา 421 การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

<sup>55</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 52.

<sup>56</sup> ภัทศศักดิ์ วรรณแสง. (2540). *หลักกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 44.

<sup>57</sup> เพิ่ง เพิ่งนิติ. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: ศิริบรรจักษ์สตีลเซชั่นนารี. หน้า 80-105.

2) มีอำนาจตามสัญญา เนื่องจากสัญญาเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ (Source of Obligation) ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ต่อกัน เมื่อฝ่ายหนึ่งมีสิทธิ อีกฝ่ายหนึ่งก็ต้องมีหน้าที่ ฝ่ายที่มีสิทธิกระทำตามสัญญา แล้วก็มีอำนาจที่จะทำได้โดยชอบ การกระทำนั้นก็ไม่เป็นการผิดกฎหมาย ไม่เป็นละเมิด

3) มีอำนาจตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมายความว่า การกระทำตามคำตัดสินของศาล ไม่เป็นละเมิด แม้เป็นกรณีที่ศาลชั้นต้นตัดสินแล้ว ตราบใดที่ศาลสูงยังไม่ได้เปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับ หรือคดี คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นย่อมผูกพันคู่ความ (Binding Partner) การกระทำตามคำตัดสินของศาลชั้นต้นย่อมชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นละเมิด

4) เกิดอำนาจจากความยินยอม ถ้าผู้เสียหายยินยอม (Consent) ให้กระทำประทุษร้าย โดยสมัครใจหรือยอมเข้าสู่อันตรายไม่ว่าจะเป็นการทำต่อร่างกาย หรือทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใด ซึ่งเป็นความยินยอมของผู้สามารถให้ความยินยอมได้ การกระทำนั้นก็ย่อมไม่เป็นละเมิด ความยินยอมนี้จะต้องเกิดจากความสมัครใจโดยแท้ ไม่ใช่เกิดจากกลล่อลวง หลอกลวง ชูเชิญ หรือบังคับ โดยความยินยอมไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้กระทำ เพียงแต่ทำให้การกระทำนั้นไม่เป็นละเมิดเท่านั้นเอง เข้าตามหลักกฎหมายที่ว่าความยินยอมของผู้เสียหาย ทำให้ไม่เป็นละเมิด หรือ ความยินยอมไม่เป็นละเมิด ความยินยอมนี้จะให้ความยินยอมโดยชัดแจ้ง (Explicit) หรือโดยปริยาย (Implicitly) ก็ได้ การนิ่งเฉย ไม่ขัดขืน หรือไม่ขัดขวางคัดค้านต่อการกระทำที่เป็นการประทุษร้ายหรือพฤติกรรมนั้นควรจะขัดขวางห้ามปราม หรือคัดค้าน แต่ไม่ขัดขวาง ไม่ห้ามปราม ไม่คัดค้าน ก็ถือว่าเป็นความยินยอมโดยปริยาย หลักกฎหมายดังกล่าวได้ใช้มาช้านาน เพราะเมื่อผู้เสียหายสมัครใจเข้าเสี่ยงภัย หรือยอมเข้ารับความเสียหายเอง ย่อมถือไม่ได้ว่าเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย โดยไม่ต้องคำนึงว่าความยินยอมนั้นขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ เพราะไม่ใช่การทำนิติกรรมสัญญา แต่ปัจจุบัน หลักกฎหมายดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปบ้าง โดยความยินยอมนั้นจะต้องไม่ขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เพราะเห็นว่าหลักดังกล่าวไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียหาย หากเป็นการกระทำโดยได้รับความยินยอมที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การกระทำนั้นย่อมเป็นละเมิด ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย ซึ่งพอจะยกเป็นตัวอย่างได้ เช่น อธิการบดีได้รับทราบมติของ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์แต่ไม่ปฏิบัติตามมติดังกล่าว จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและถือเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี<sup>58</sup> การขูดลอก

<sup>58</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 31/2550 วินิจฉัยว่า ขณะที่ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน 6 อธิการบดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งหัวหน้างานนโยบายและแผน แต่ต่อมาได้แต่งตั้งบุคคลอื่นให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานดังกล่าวแทน และเมื่อมีตำแหน่งหัวหน้างานส่วนอื่นว่างลง ก็มีได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งที่ว่าง แต่กลับแต่งตั้งให้ข้าราชการอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานที่ว่างนั้น โดยอ้าง

ขยายลำห้วยรูก้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจ ถือเป็น การกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี<sup>59</sup> เป็นต้น

### 3.1.2.3 การกระทำที่เป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำ ไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิด

สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้น มีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>60</sup>

1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด  
 2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะ เป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง ซึ่งอาจเป็น ความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ในเวลาปัจจุบัน หรือความเสียหายในอนาคตอันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

### 3) เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับความเสียหาย ซึ่งพอจะยกเป็นตัวอย่างไม่ได้ เช่น แม้คำคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้อง

ความอาวุโสและความเหมาะสม ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องทุกข์ต่อ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ประจำสถาบัน และ อ.ก.ม. อุทธรณ์และร้องทุกข์ฯ มีมติว่า หากมีตำแหน่งหัวหน้างานในระดับเดียวกันว่างลง ให้พิจารณาผู้ฟ้องคดีเป็นอันดับแรก แต่เมื่อตำแหน่งหัวหน้างานว่างลง ผู้ฟ้องคดีก็มิได้รับการแต่งตั้งตามมติดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่ออธิการบดี ได้รับทราบมติดังกล่าวแล้ว จึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีให้ดำรงตำแหน่งหัวหน้างานในลำดับแรก แต่กลับแต่งตั้งให้บุคคลอื่นดำรงตำแหน่งหัวหน้างานแทนผู้ฟ้องคดี จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติและเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>59</sup>คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 70/2552 วินิจฉัยว่า ในการดำเนินงานก่อสร้างตาม โครงการพัฒนาหมู่บ้าน ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมชลประทาน) ได้รูก้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจที่จะบุกรุกยึดถือครอบครอง ที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินดังกล่าว และไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีสิทธิ โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะขุดลอกเอาที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีโดยวิธีอื่น ๆ ฉะนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามโครงการและเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการ ขุดลอกขยายลำน้ำและก่อสร้างเป็นถนนเลียบลำน้ำรูก้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการจงใจทำต่อผู้ฟ้องคดี ให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน อันได้แก่ที่ดิน การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>60</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42, หน้า 54-55.

คดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ ก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี<sup>61</sup> การก่อสร้างฝายน้ำล้นทำให้ต้นไม้ที่ปลูกในสวนเสียหาย<sup>62</sup> เป็นต้น

### 3.1.3 หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากกรณีที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ และกรณีที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก

การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก อาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่<sup>63</sup> และการกระทำละเมิดไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

#### 3.1.3.1 หลักความรับผิดทางละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และถ้าการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิด<sup>64</sup>

<sup>61</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 77/2547 วินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีไม่มีผลโดยตรงที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิในความเจริญก้าวหน้าในราชการ ไม่มีลักษณะหรือมีผลโดยตรง เป็นการทำให้ร้ายแรงกายหรือจิตใจ และไม่มีลักษณะเป็นการบีบบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกจากราชการก่อนครบเกษียณอายุราชการ อันจะเป็นการทำให้เสียหายแก่จิตใจและเสรีภาพของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งในขณะที่มีคำสั่งย้ายให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีอยู่ช่วยปฏิบัติราชการ ณ หน่วยงานเดิมโดยไม่ต้องเดินทางไปปฏิบัติราชการในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าว ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ แม้การออกคำสั่งจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>62</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 343/2549 วินิจฉัยว่า การก่อสร้างฝายน้ำล้นเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทรัพยากรน้ำ) และเมื่อการก่อสร้างฝายน้ำล้นเป็นเหตุให้ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์อยู่ต่ำกว่าระดับเก็บกักน้ำของฝายน้ำล้นและระดับปากท่อระบายน้ำ และต่ำกว่าระดับดินถมปรับแต่งหน้าคันดินหุฝาย ทำให้ที่ดินถูกน้ำท่วมขังในเวลาต่อมา อันเป็นเหตุให้ต้นไม้ของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกไว้บนาน 4 ปี ต้องตาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดี ฉะนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

<sup>64</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2551). *แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ปัญหาในทางปฏิบัติ และหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ: ธรรมคาเพชร. หน้า 50.

ตัวอย่าง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดหน่วยงานของรัฐนั้นได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 (สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน) ให้ร่วมรับผิดกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ในผลแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 83/2548)

ตัวอย่าง ผู้ฟ้องคดี (ธนาคาร อ.) อ้างว่าตนมิได้ตกลงยินยอมให้มีการจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ นาย น. และทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลในคดีแพ่งจากเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนซึ่งเป็นเงินที่ชดใช้แทนทรัพย์สินจำนอง ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมทางหลวง) เมื่อผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือเสียหาย ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ชดใช้เงินได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>65</sup>

### 3.1.3.2 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่<sup>66</sup>

เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้<sup>67</sup>

<sup>65</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 101/2548 เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีนี้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

<sup>67</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 54.

ตัวอย่าง การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545)

ตัวอย่าง พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มิได้บัญญัติให้ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างถนน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านเข้าดำเนินการสร้างถนนพิพาทที่ผู้ฟ้องคดี และราษฎรยกที่ดินและสละเงินให้สร้างนั้นจึงมิใช่เป็นการกระทำในหน้าที่ หรือใช้อำนาจทางปกครองของผู้ใหญ่บ้าน แต่กระทำในฐานะส่วนตัวทางสังคม แม้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทำถนนรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีผิดจากข้อตกลงก็มีใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองในอำนาจหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 384/2546)

กล่าวโดยสรุป เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5<sup>68</sup> ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ “เจ้าหน้าที่” ได้กระทำ “ในการปฏิบัติหน้าที่” หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง ในผลแห่งละเมิดนั้น และผู้เสียหายสามารถฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหายก็จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงไม่ได้ จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน<sup>69</sup> แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ซึ่งเป็นไปตามหลักความรับผิดเพื่อละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>70</sup>

<sup>68</sup> มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

<sup>69</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 42. หน้า 50.

<sup>70</sup> เพิ่ง เพิ่งนิติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57. หน้า 559.

### 3.1.4 การทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ และการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่<sup>71</sup>

#### 3.1.4.1 การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่อันเนื่องจากการกระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐให้ได้รับความเสียหายโดยอาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแห่งเดียว หรือหลายแห่งก็ได้ และอาจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดอยู่ หรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้ หรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายหน่วยงานทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหนึ่ง หรือหลายแห่งก็ได้<sup>72</sup>

เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากไม่ได้จงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดา เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง<sup>73</sup> ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่ง<sup>74</sup>

เจ้าหน้าที่อาจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐได้ในหลายลักษณะ เช่น คณะกรรมการตรวจรับงานก่อสร้าง ตรวจรับงานก่อสร้างทั้งที่งานก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จตามสัญญา และได้มีการเบิกจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างไปแล้ว ทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย หรือกรณีเจ้าหน้าที่

<sup>71</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 87.

<sup>72</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 89.

<sup>73</sup> มาตรา 10 ในกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑๓๑

๑๓๑

<sup>74</sup> มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้านเจ้าหน้าที่กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๑๓๑

๑๓๑



ขับรถของทางราชการกลับจากไปราชการต่างจังหวัดด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้รถพลิกคว่ำเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่การเงินทุจริตยกยอกเงินภาษีที่จัดเก็บได้ไปเป็นประโยชน์ของตน หรือเจ้าหน้าที่มีหน้าที่รักษาเครื่องคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานของรัฐ ไม่ดูแลรักษาทำให้เครื่องคอมพิวเตอร์สูญหายไป เป็นต้น

ตัวอย่าง คดีมีมูลเหตุจากการนำเงินทุนสำรองของทางราชการมาใช้ในการทำธุรกรรม ปกป้องค่าเงินบาท (Swap) จนทำให้เงินทุนสำรองทางการลดต่ำลงมากจึงเกิดความเสียหายอันเป็นเหตุ อันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของนาย อ. อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง นาย ช. อดีตผู้จัดการ ทุนรักษาระดับอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราและผู้ฟ้องคดีคืออดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 145/2549)

3.1.4.2 การบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่อันมิใช่การกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่<sup>75</sup>

ถ้าหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยมิใช่การกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>76</sup> ซึ่งหมายถึงว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้น จะต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐเต็มจำนวนเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แม้การกระทำจะเป็นการประมาทเลินเล่อธรรมดาก็ตาม หรือเหตุละเมิดเกิดจากความผิด หรือ ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดก็ต้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบร่วมกันร่วมตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432<sup>77</sup>

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกหรือค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำ บทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๑๑๑

๑๑๑

<sup>76</sup> เฑ็ง เฑ็งนิติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 57. หน้า 567.

<sup>77</sup> มาตรา 432 ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้น จะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ได้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถ สืบรู้ตัวได้แน่ชัดว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย.

ส่วนการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องคดีเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อศาลยุติธรรม จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ได้<sup>78</sup>

ตัวอย่าง นาย น. (ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกอาชีพ) พาคณะเจ้าหน้าที่เดินทางกลับจากราชการ โดยเดินทางถึงศูนย์ฝึกอาชีพฯ แล้ว ถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นการปฏิบัติหน้าที่ หลังจากนั้นการที่นาย น. นัดแนะให้คณะเจ้าหน้าที่ไปร่วมกันรับประทานอาหาร โดยให้นาย ส. ขับรถของทางราชการไปที่ร้านอาหาร หลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้วจึงขับรถยนต์ไปส่งครูสตรีที่ไม่มีพาหนะกลับบ้าน และนำรถยนต์ไปจอดเก็บไว้ที่บ้านพักนาย ส. จึงไม่ถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อขณะรถยนต์ของทางราชการสูญหาย ไม่ได้เกิดขึ้นในระหว่างที่นาย น. และนาย ส. กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ นาย น. และนาย ส. ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 231/2549)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับการ “ปฏิบัติหน้าที่”<sup>79</sup> การกระทำละเมิดนั้นกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณา เพราะก่อให้เกิดผลต่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ และหน่วยงานของรัฐแตกต่างกัน ซึ่งมีแนวทางพิจารณาได้ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ทุกคนจะต้องมีอำนาจ หรือหน้าที่ โดยอำนาจ หรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่แต่ละคน หรือแต่ละเรื่องอาจมีแหล่งที่มาของอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน เช่น บางเรื่องอาจกำหนดในพระราชบัญญัติ บางกรณีอาจกำหนดในกฎ บางกรณีอาจกำหนดในคำสั่งมอบหมายงานของผู้บังคับบัญชา เป็นต้น การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจ หรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีอยู่แล้ว ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดมิใช่เป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่แล้ว การกระทำนั้นย่อมไม่อาจถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ฉะนั้น ในเบื้องต้นจึงต้องตรวจสอบถึงอำนาจ หรือหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเสียก่อนว่ามีอำนาจหน้าที่ในเรื่องที่กระทำละเมิดหรือไม่ อย่างไร หากการกระทำที่เป็นเหตุละเมิดนั้นมิใช่เป็นงานตามอำนาจ หรือหน้าที่ แม้จะกระทำในเวลาราชการ หรือกระทำในสำนักงานของหน่วยงานของรัฐ หรือขณะแต่งเครื่องแบบของทางราชการก็ตาม การกระทำละเมิดนั้นก็มีไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

2) การอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่แล้วทุจริตทำให้ทางราชการเสียหายเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

<sup>78</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 94.

<sup>79</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 94-97.

ตัวอย่าง ขณะเกิดเหตุโจทก์ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) เป็นหน่วยงานของรัฐ จำเลยที่ 1 รัชการในสังกัดของโจทก์ ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงิน ได้อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่รับเงินค่าปรับจราจรทางบก เงินประกันตัวผู้ต้องหา ฯลฯ และได้เบียดบังยกเอาเงินดังกล่าวที่ตนมีหน้าที่ดูแลจัดการไปโดยทุจริต เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เป็นคดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2547)

3) การปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แม้คำสั่งนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่มีผลทำให้การกระทำละเมิดไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ (ถือเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่)

ตัวอย่าง การที่เจ้าหน้าที่นำรถแทรกเตอร์เข้าไปไถดินทำให้ต้นยางที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้เสียหายเป็นการกระทำสืบเนื่องจากการที่ผู้ปกครองนิคมฯ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนต้นยางฯ จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แม้ว่าคำสั่งนั้นจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ไม่มีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เป็นการกระทำที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำในเรื่องส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวแต่อย่างใด กรม พ. ซึ่งเป็นส่วนราชการระดับกรมและเป็นต้นสังกัดของนิคมสร้างตนเองฯ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเอง ค. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 122/2550)

4) การปฏิบัติงานให้กับหน่วยงานของรัฐอื่นโดยไม่ได้รับคำสั่งจากหน่วยงานของรัฐ

ตัวอย่าง ผู้ฟ้องคดีออกแบบสร้างเขื่อนกันดินให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนตำบล บ.) โดยไม่ได้รับคำสั่งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัด ส. ซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดและออกแบบโดยปราศจากข้อมูลเจาะสำรวจดินบริเวณที่ทำการก่อสร้างจนเป็นเหตุให้เขื่อนชำรุดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออันไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 520/2548)

### 3.1.5 การไล่เบียดตามกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บทบัญญัติมาตรา 8<sup>80</sup> วางหลักว่า กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่แล้วหน่วยงานของรัฐต้องรับผิด

<sup>80</sup> มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้วเกิดสิทธิไล่เบี่ยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้กระทำละเมิดไปโดยไม่ได้จงใจ หรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไปแล้ว ไม่อาจไล่เบี่ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ การจะไล่เบี่ยให้เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เท่าใด ก็จะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีไป เจ้าหน้าที่ที่อาจจะไม่ต้องชดใช้เงินเต็มจำนวนก็ได้ ตามมาตรา 8 วรรคสอง และถ้าหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมมีส่วนผิดหรือมีความบกพร่องอยู่ด้วย ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบนั้นออก จะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในส่วนนี้ไม่ได้ ตามมาตรา 8 วรรคสาม รวมทั้งกรณีที่มีการละเมิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนก็รับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนทำละเมิดเท่านั้น ไม่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ตามมาตรา 8 วรรคท้าย ซึ่งหมายถึงว่าจะไล่เบี่ยเอาจากคนใดคนหนึ่งจนเต็มจำนวนไม่ได้ แต่ต้องแบ่งส่วนแห่งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดของแต่ละคน

สิทธิไล่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 8 นี้ จะเกิดก็ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และเมื่อเกิดสิทธิไล่เบี่ยแล้ว แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ก็ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากความรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐดังกล่าว<sup>81</sup>

3.1.5.1 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>82</sup>

ตัวอย่าง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่การเงินมิได้เกิดจากการจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่การเงินรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามนัยมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

---

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

<sup>81</sup> เพิ่ง เพิ่งนิติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 57. หน้า 575.

<sup>82</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 105.

ตัวอย่าง ผู้บัญชาการเรือนจำจังหวัด ต. มีหน้าที่รับผิดชอบตามปกติมากมายคงไม่สามารถตรวจนับจำนวนเงินกับจำนวนคูปองที่จำหน่ายให้แก่ญาติของผู้ต้องขังด้วยตนเอง การที่เจ้าหน้าที่การเงินทุจริตลงบัญชีรับเงินน้อยกว่าความเป็นจริง ผู้บัญชาการเรือนจำ ต. จึงมิได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ทางราชการเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตัวอย่าง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบเก็บรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก โดยในคืนเกิดเหตุ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าพักห้องเดียวกับนาย ป. และนาย อ. โดยนาย ป. นอนบนเตียงด้านประตูหน้าห้อง ผู้ฟ้องคดีนอนบนเตียงด้านในถัดไป และนาย อ. นอนที่พื้นห้องระหว่างเตียงของผู้ฟ้องคดีกับผนังด้านหน้าต่างห้อง การที่ผู้ฟ้องคดีวางกระเป๋าเครื่องคอมพิวเตอร์ไว้ที่ชั้นวางของตามสภาพที่เป็นอยู่ภายในห้องพักและวางไว้ใกล้เตียงกับทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี เป็นการเก็บรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำในสภาวะการณ์และสถานที่เช่นนั้น และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการเก็บรักษาโดยขาดความระมัดระวังอย่างผิดปกติ ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริง สภาพแวดล้อมและพฤติการณ์ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการของผู้ฟ้องคดีแล้ว ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานอย่างมาก การที่เครื่องคอมพิวเตอร์พร้อมอุปกรณ์สูญหายจึงไม่ได้เกิดจากการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี<sup>83</sup> (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1044/2550)

### 3.1.5.2 การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง<sup>84</sup>

#### 1) การกระทำโดยจงใจ

การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยจงใจมิได้หมายเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะเช่นกรณีรู้อยู่แล้วว่าผิดระเบียบกลับมีคำสั่งอนุมัติ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 37/2552 (การที่ผู้ฟ้องคดี (ผู้อำนวยการ โรงเรียน) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา

<sup>83</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1044/2550 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับผิดชอบเก็บรักษาเครื่องคอมพิวเตอร์โน้ตบุ๊ก ในคืนเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีเข้าพักในห้องเดียวกับนาย ป. และนาย อ. นาย ป. นอนประตูหน้าห้อง ผู้ฟ้องคดีนอนเตียงด้านในถัดไป นาย อ. นอนที่พื้นห้อง การที่ผู้ฟ้องคดีวางกระเป๋าเครื่องคอมพิวเตอร์ไว้ที่ชั้นวางของตามสภาพที่เป็นอยู่ในห้องพัก และวางไว้ใกล้เตียงกับทรัพย์สินอื่นของผู้ฟ้องคดี เป็นการเก็บรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงทำในสภาวะการณ์และสถานที่เช่นนั้น ไม่อาจถือเป็นการเก็บรักษาโดยขาดความระมัดระวังอย่างผิดปกติ เมื่อพิจารณาสภาพแวดล้อม และพฤติการณ์ในการดูแลทรัพย์สินของทางราชการแล้ว ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนจากมาตรฐานอย่างมาก การที่เครื่องคอมพิวเตอร์หายไปจึงไม่ได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี

<sup>84</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ่างแล้วเชิงอรธที่ 64. หน้า 106-107.

ค่าเช่าบ้านข้าราชการ พ.ศ. 2527 จะต้องใช้ดุลพินิจจัดให้ข้าราชการที่มีสิทธิเบิกค่าเช่าบ้าน ให้เข้าพักอาศัยในบ้านพักราชการที่ว่างอยู่ก่อนนั้น แต่กลับมีคำสั่งอนุมัติให้นางสาว ส. ใช้สิทธิเบิกค่าเช่าบ้านข้าราชการ ทั้ง ๆ ที่รู้อยู่แล้วว่ามีบ้านพักครุว่างอยู่และมีสภาพสมบูรณ์เหมาะที่จะให้ข้าราชการครูเข้าพักอาศัยได้ นอกจากนี้ ยังรู้อยู่แล้วว่าการอนุมัติตั้งแต่เดือนกุมภาพันธ์ 2539 ถึงเดือนกันยายน 2541 เป็นการอนุมัติที่ผิดระเบียบ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการจงใจกระทำผิดต่อกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการ ทำให้ราชการได้รับความเสียหาย)

## 2) กระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบหรือศาล ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มีใจโดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ โดยวิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพ หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่งและหมายรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย เป็นต้น ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งในกรณีการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลปกครองสูงสุดได้ให้ความหมายไว้ว่าหมายถึงการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552)<sup>85</sup>

ตัวอย่างพยานหลักฐานบ่งชี้ว่า น.ส. 3 ก. เลขที่ 402 ที่นาย ข. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมที่ดิน) และนาย ส. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมการปกครอง) ได้ดำเนินการออกให้แก่ นาย ข. เป็น น.ส. 3 ก. ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกให้โดยอ้าง ส.ค. 1 เลขที่ 106 ซึ่งเป็นหลักฐานการครอบครองที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก อีกทั้งได้ออก น.ส. 3 ก. ทับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 เลขที่ 121 ซึ่งออกให้โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 121 เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2504 และ น.ส. 3 ก. เลขที่ 403 ที่ออกให้โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 160 โดยนาย ข. เป็นผู้รับคำขอของนาย ข. และได้จัดทำเอกสารต่าง ๆ เพื่อประกอบการออก น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับ (เลขที่ 402 และ 403) ตลอดจนการบันทึกเอกสารนายอำเภอ โนนสะอาด เพื่อพิจารณา มีคำสั่งและลงนามในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็น

<sup>85</sup> สำนักความรับผิดชอบทางแพ่งร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7. (2557). *คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง. หน้า 17-18.

ความเท็จทั้งสิ้น ส่วนนาย ส. ปลัดอำเภอรักษาราชการแทนนายอำเภอโนนสะอาด และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามใน น.ส. 3 ก. ที่นาย ข. จัดทำขึ้นทั้งที่การที่กฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ลงลายมือชื่อใน น.ส. 3 ก. ก็เนื่องจากผู้บัญญัติกฎหมายมีความไว้วางใจในตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งดังกล่าวว่าจะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. 3 ก. ว่าถูกต้องแล้วค่อยลงนามใน น.ส. 3 ก. ซึ่งหากนาย ส. ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบการพิจารณาออก น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าวด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนลงนามใน น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าว ย่อมจะพบว่า ส.ค. 1 เลขที่ 106 ที่นำมาใช้ในการออก น.ส.3 ก. เลขที่ 402 มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องตรงกันกับ น.ส.3 ก. ฉบับดังกล่าว และ ส.ค. 1 เลขที่ 160 ที่นำมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส.3 ก. เลขที่ 403 มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องตรงกับ น.ส. 3 ก. ฉบับดังกล่าว พฤติการณ์ของนาย ข. และนาย ส. เช่นว่านี้ ถือได้ว่านาย ข. กระทำด้วยความจงใจ และนาย ส. กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อดำเนินการออก น.ส. 3 ก. ทั้งสองฉบับดังกล่าว<sup>86</sup> (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 236/2551)

3.1.5.3 การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงใดต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ<sup>87</sup>

ตัวอย่าง การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทะเลาะเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ

- 1) ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี
- 2) หากการละเมิดเกิดจากความผิด หรือบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และ

<sup>86</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 236/2551 วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ในสังกัดของกรมการปกครอง ได้ดำเนินการออกที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกให้โดยอ้าง ส.ค. 1 ซึ่งเป็นหลักฐานที่ดินสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก ตลอดจนการบันทึกเสนอนายอำเภอโนนสะอาดเพื่อพิจารณามีคำสั่งและลงนามในหนังสือรับรองการทำประโยชน์อันเป็นความเท็จทั้งสิ้น ปลัดอำเภอรักษาราชการแทนนายอำเภอและผู้มีอำนาจหน้าที่ลงนามใน น.ส. 3 ก. ที่จัดทำขึ้น ทั้งที่กฎหมายบัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ลงลายมือชื่อใน น.ส. 3 ก. เนื่องจากผู้บัญญัติกฎหมายมีความไว้วางใจในตัวข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งว่าจะใช้ความรู้ความสามารถและประสบการณ์ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารแล้วค่อยลงนามซึ่งหากได้ตรวจสอบด้วยความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ก่อนลงนามย่อมจะพบว่า ส.ค. 1 เลขที่ 106 ที่นำมาใช้ในการออก น.ส. 3 ก. มีอาณาเขตข้างเคียงไม่ถูกต้องทำประโยชน์อันเป็นความเท็จทั้งสิ้น การดำเนินการออก น.ส. 3 ก. ฉบับดังกล่าวจึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>87</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 113-114.

3) กรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ<sup>88</sup>  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550)

ตัวอย่าง การที่นักการภารโรงอยู่เวรเฝ้าอาคาร โดยไม่ใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่น วิญญูชน พิงกระ ทำจนเป็นเหตุให้คนร้ายลักทรัพย์ เป็นเครื่องคอมพิวเตอร์ ไปจำนวน 29 ตัว อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย แต่โดยที่นักการภารโรงมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย และมหาวิทยาลัย ท. ก็ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย ทั้งที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูง แต่ได้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการตามปกติมาอยู่เวร โดยไม่มีผู้ตรวจเวรและไม่มีระเบียบข้อบังคับ หรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาเวรยาม ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ รวมทั้งระดับความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว การที่มหาวิทยาลัย ท. ให้นักการภารโรงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 20 ของความเสียหาย หลังจากหักค่าเสื่อมแล้วจึงเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 147/2550)<sup>89</sup>

3.1.5.4 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบ

การคำนึงถึงความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวม เช่น เจ้าหน้าที่นำรถยนต์ของทางราชการ ไปปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนรถยนต์ ของบุคคลภายนอกเนื่องจากระบบเบรกของรถราชการไม่ทำงานอันสืบเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษารถยนต์คันดังกล่าว ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ปกติ หรือในกรณีระบบการฝึกงานของหน่วยงานบกพร่อง โดยส่งเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ไปปฏิบัติงาน ในขณะที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอให้ปฏิบัติงานได้ในระดับหนึ่ง เป็นต้น

<sup>88</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550 วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ 3 ประการ คือ ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินการดำเนินการส่วนรวมต้องหักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และกรณีละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

<sup>89</sup> คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 147/2550 วินิจฉัยว่า การที่นักการภารโรงไม่ได้มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย และมหาวิทยาลัย ท. ไม่ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทั้งที่มีทรัพย์สินมูลค่าสูง เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ รวมถึงความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว การที่มหาวิทยาลัย ท. ให้นักการภารโรงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 20 ของความเสียหายหลังจากหักค่าเสื่อมราคาแล้ว จึงเป็นการเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมาย



โดยหน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบและความบกพร่องดังกล่าวออกด้วย การพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน และควรกำหนดสัดส่วนต่อกันเท่าใด

หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เมื่อได้หักส่วนความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้แล้วค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา 8 วรรคสามแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>90</sup>

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 113/2555 วินิจฉัยว่า การที่ นาง น. ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่เขียนเช็คไม่ได้ส่งจ่ายเช็คในนามของเจ้าหน้าที่ ไม่ขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่มีการขีดคร่อมเช็ค แล้วเสนอให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในเช็ค และต่อมาได้อาศัยโอกาสที่เช็คลงรายการไม่ครบถ้วนไปเบิกจ่ายสำหรับใช้ส่วนตัวย่อมเป็นการกระทำการทุจริตอันเกิดจากความบกพร่องในการเขียนเช็คที่กรอกข้อความไม่ครบถ้วน ตามข้อ 38 ทวิ แห่งระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. 2520 ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้างานการเงิน และเป็นผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อในเช็คควรต้องมีความรู้ความเข้าใจในระเบียบดังกล่าวเป็นอย่างดี และต้องปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัด แต่กลับปล่อยปละละเลยไม่ควบคุมดูแล ผู้ได้บังคับบัญชา ให้ปฏิบัติตามระเบียบอย่างใกล้ชิด ตลอดจนมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงานของตน เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการทุจริต เบียดบังยักยอกเงินไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ราชการเสียหายซึ่งหากผู้ฟ้องคดีตรวจสอบเช็คที่ นาง น. เขียนให้เสียก่อนก็จะเห็นได้โดยง่ายว่าไม่มีการขีดฆ่าคำว่า “หรือตามคำสั่ง” หรือ “หรือผู้ถือ” ออก และไม่ได้ขีดคร่อม ผู้ฟ้องคดีย่อมสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวก่อนการลงลายมือชื่อได้ การที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ตรวจสอบความถูกต้องของเช็คก่อนลงลายมือชื่อในเช็ค จำนวน 55 ฉบับ คิดเป็นเงิน 1,915,416.95 บาท ย่อมเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องถือปฏิบัติ ฉะนั้น จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้น ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มีข้อพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี เพียงใด

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์สำคัญ 2 ประการ คือ ประการแรก ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและ

<sup>90</sup> สำนักความรับผิดทางแพ่งร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 85. หน้า 19.

ความเป็นธรรมในแต่ละกรณี และประการที่สอง ต้องหักส่วนความรับผิดชอบที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกด้วย

ดังนั้น การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่ได้ลงนามส่งจ่ายไปเป็นเงิน 1,915,641.95 บาท จึงเป็นกรณีหน่วยงานเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายโดยมิได้นำหลักเกณฑ์ ตามมาตรา 8 วรรคสอง และวรรคสาม ข้างต้น มาพิจารณาประกอบด้วย จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องตรวจสอบภายในวิทยาลัยเทคนิคเพื่อป้องกันการทุจริตหรือการรั่วไหลของเงิน หรือทรัพย์สินของทางราชการ ได้ดำเนินการตรวจสอบภายในครั้งสุดท้ายเมื่อสิบปีที่แล้ว (นับ แต่ พ.ศ. 2544) ซึ่งเป็นการทิ้งช่วงการตรวจสอบนานเกินสมควร แสดงให้เห็นว่าการไม่ได้จัดให้มีการตรวจสอบภายในดังกล่าวย่อมเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สินของทางราชการได้ง่ายขึ้น นอกจากนี้แม้วิทยาลัยเทคนิคจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภายในสถานศึกษาก็ตาม แต่การตรวจสอบครั้งสุดท้ายก็ทำเมื่อ พ.ศ. 2540 และว่างเว้นมาจนเกิดการทุจริตใน พ.ศ. 2544 ทั้งคณะกรรมการตรวจรับ - จ่ายเงินประจำวันที่แต่งตั้งขึ้นก็มีได้ปฏิบัติหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามจึงเห็นได้ว่า วิทยาลัยเทคนิคไม่ได้ตรวจตราให้คณะกรรมการทั้งสองชุดปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัด เพราะหากคณะกรรมการตรวจสอบภายในสถานศึกษาและคณะกรรมการตรวจรับ - จ่ายเงินประจำวันที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเคร่งครัดแล้ว ย่อมต้องตรวจพบการเบิกเงิน โดยทุจริตของนาง น. ตั้งแต่เมื่อมีการกระทำเพียงไม่กี่ครั้ง การไม่ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบของคณะกรรมการทั้งสองชุดดังกล่าวย่อมทำให้ นาง น. สามารถใช้โอกาสนั้นเบิกเงินไปโดยทุจริตได้หลายครั้ง

การลงลายมือชื่อในเช็คที่มีการกรอกข้อความหรือรายการไม่ครบถ้วนตามที่ระเบียบกำหนดไว้ เป็นเหตุให้มีการทุจริตเบิกจ่ายเงินไปใช้ส่วนตัว จึงเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย กรณีจึงควรหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกร้อยละ 50 ของค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ คือ ต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ 50 ของเงินจำนวน 1,915,641.95 บาท ซึ่งเป็นยอดเงินค่าเสียหายที่ชัดเจนตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือคิดเป็นเงิน 957,730.97 บาท จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนเงินจำนวน 957,730.97 บาท

3.1.5.5 ความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตน<sup>91</sup>

การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แต่เดิมก่อนกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่บังคับใช้ หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั้นต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ได้รับความเป็นธรรม แต่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดฉบับนี้ให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด แต่เป็นเพียงผู้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ชัดใช้ แต่เฉพาะในส่วนของตนเองเท่านั้น เช่น ในฐานะผู้บังคับบัญชาปล่อยปะละเลยอาจต้องรับผิดชอบใช้เพียงอัตราร้อยละ 60 ของค่าเสียหายเท่านั้นก็เป็นไปได้ หรือหากอยู่ในฐานะที่ยากแก่การควบคุมดูแลบุคคลดังกล่าวอาจไม่ต้องชัดใช้ค่าเสียหายเลยหรือชัดใช้อัตราน้อยที่สุดก็ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป<sup>92</sup>

ตัวอย่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) ได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นายคณบดีหัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่า และให้ผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานรับผิดชอบในอัตราส่วนร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่า กรณีละเมิดในคดีนี้ มิใช่เกิดจากผู้ฟ้องคดีและนายคณบดีจงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างละเมิดจึงต้องรับผิดในผลละเมิดเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลงซึ่งตามมาตรา 8 วรรคสี่ มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แบ่งส่วนความรับผิดระหว่างผู้ฟ้องคดี และนายคณบดีในอัตราร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว<sup>93</sup>

<sup>91</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 117-118.

<sup>92</sup> สำนักความรับผิดทางแพ่งร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 85. หน้า 19.

<sup>93</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550 เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้จัดทำสมุดทะเบียนคุมเช็คตามระเบียบกรมสรรพากร เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาทำการทุจริตได้โดยง่ายและไม่ควบคุมดูแลผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชายักยอกเงินสดไป ถือว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้เสียหายแก่ทางราชการ จึงต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้น ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง

### 3.1.6 การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินให้แก่หน่วยงานของรัฐตามกฎหมาย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็มีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา 12<sup>94</sup> ในทำนองเดียวกันกับการใช้สิทธิไต่เบี่ย กรณีที่เกิดการละเมิดขึ้นแก่เอกชน แต่ถ้าไม่ได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐ ก็ไม่มีอำนาจเช่นนั้น ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลตามปกติ<sup>95</sup>

การออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 307/2541) ได้ตอบข้อหารือว่า คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ<sup>96</sup>

กรณีแรก ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากถึงกำหนดแล้ว ไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 63/7<sup>97</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 โดยวิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาด

ตัวอย่าง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยการเบียดบังเงินค่าภาษีอากรของ ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีผู้นำมาชำระไปเป็นประโยชน์ส่วนตัวหรือผู้อื่น และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และ

<sup>94</sup> มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิน ดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

<sup>95</sup> ชาญชัย แสงวงศ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 48. หน้า 69.

<sup>96</sup> บันทึกความเห็นกรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ เรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (มิถุนายน 2544)

<sup>97</sup> มาตรา 63/7 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระเงิน โดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาได้ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นช่องทางให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กับพวกร่วมกันทุจริตต่อหน้าที่นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดี (กรมสรรพากร) ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการภายในวันที่ 25 เมษายน 2544 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ปฏิบัติตามคำเตือนกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามที่กำหนดไว้ในส่วนที่ 8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้<sup>98</sup> (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545)

อำนาจในการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ๗ นี้ มีประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐค่อนข้างมากเพราะเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดส่วนใหญ่จะยินยอมชำระหนี้ตามที่ถูกสอบสวน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่รายใดไม่ยอมชำระหนี้ หน่วยงานของรัฐก็ต้องไปฟ้องคดีต่อศาลให้บังคับชำระหนี้ ซึ่งการฟ้องคดีต่อศาลหากทุนทรัพย์ต่ำมากไม่ก็หมิ่นบาทก็แทบจะไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินการฟ้องคดี เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐเสียหายเป็นเงิน 500 บาท แล้วหน่วยงานรัฐต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการซึ่งมีหน้าที่มากอยู่แล้วดำเนินคดีให้ก็จะไม่คุ้มค่าที่จะดำเนินคดีแต่อย่างใด มาตรา 12 นี้ จึงให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระหนี้ได้<sup>99</sup>

กรณีที่สอง ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินจึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง และหน่วยงานของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลหากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ยอมชำระเงิน

ในการพิจารณาเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>100</sup> มีสิ่งที่จะต้องพิจารณา ดังนี้

<sup>98</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 เมื่อผู้ฟ้องคดี (กรมสรรพากร) ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการภายในวันที่ 25 เมษายน 2544 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่ชำระ ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจบังคับชำระหนี้เงินด้วยตนเองโดยใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ กรณีจึงถือได้ว่าการแก้ไข หรือบรรเทาความเดือดร้อน หรือเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองตามนัยมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

<sup>99</sup> ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 48. หน้า 70.

<sup>100</sup> อนุชา สุนสวัสดิกุล. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 64. หน้า 130.

1) ผู้มีอำนาจออกคำสั่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ คือหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ซึ่งจะต้องออกคำสั่งโดยผู้มีอำนาจกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย หากไม่ใช่ผู้มีอำนาจเป็นผู้ออกคำสั่งจะไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่าง หนังสือฝ่ายวินัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมศุลกากร) ซึ่งระบุแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงค่าเสียหายและให้ไปติดต่อขอชดใช้ค่าเสียหายพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์และการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น เป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีไปตกลงเพื่อระงับข้อพิพาทก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หนังสือดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองและไม่มีผลบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตาม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 284/2550)

2) คำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่เป็นมีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง

ตัวอย่าง เมื่อคำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลผาจุ) เป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นเพราะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>101</sup> (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ประชุมใหญ่) ที่ อ. 47/2546)

### 3.2 สารระสำคัญของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในบทนี้ เราจะมาศึกษาถึงสารสำคัญของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีที่มาจากการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ได้มี

<sup>101</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด (ประชุมใหญ่) ที่ อ. 47/2546 วินิจฉัยว่า เมื่อคำสั่งให้ชดใช้เงินของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดเปลี่ยนแปลงไปจากแนวปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่ง โดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ และที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ โดยเมื่อความเสียหายเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐ ต้องรับภาระชดเชยค่าเสียหายไปก่อนส่วนเจ้าหน้าที่ของรัฐจะรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐเพียงใด ให้ไปไล่เบียดกันภายหลัง โดยยึดหลักว่าจะเรียกเอาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะกรณี ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหาย ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้ โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัว ความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย<sup>102</sup>

### 3.2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ จะต้องมี การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นมา เพื่อทำการสอบสวนว่า ได้มีการกระทำความผิดละเมิดขึ้นหรือไม่ และการกระทำละเมิดนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างไร เพียงใด และใครคือเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบจากความเสียหายนั้น ในจำนวนเท่าใด ซึ่งหลักเกณฑ์ ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้บัญญัติไว้ในข้อ 8 ของระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุ อันควรเชื่อว่า เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทน (Compensation) ที่ผู้นั้น ต้องชดเชย

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ (Official) ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร ซึ่งกระทรวงการคลังอาจ ประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มี ผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ และในการแต่งตั้ง คณะกรรมการให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแล้วก่อให้เกิดความเสียหาย แก่หน่วยงานของรัฐ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้น ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว ก็เป็นไปเพื่อติดตามให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำ

<sup>102</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนพิเศษ 39 ง), หน้า 1.

ละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8 วรรคหนึ่ง จึงหมายถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหาย<sup>103</sup> การพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐใดเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับความเสียหายนั้น ในทางปฏิบัติ ให้ถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินดังกล่าว เป็นเจ้าของทรัพย์สิน และการพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐใด เป็นหน่วยงานที่ได้รับความเสียหาย ได้มีแนวความคิดเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ ดังนี้<sup>104</sup>

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 307/2541) เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ตามข้อ 8<sup>105</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นในราชการส่วนภูมิภาค ผู้ใดมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ตามระเบียบดังกล่าว เห็นว่า ความรับผิดทางละเมิดในเรื่องความเสียหายต่อทรัพย์สิน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล (juristic person) ตามมาตรา 52 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แต่ไม่หมายความถึงสถานีนามัย สำนักงานสาธารณสุขอำเภอ สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และโรงพยาบาลต่าง ๆ ซึ่งเป็นส่วนราชการประจำจังหวัด หรือส่วนราชการประจำอำเภอ แล้วแต่กรณี และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับทรัพย์สิน (property) ของโรงพยาบาลซึ่งจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว ดังนั้น ปลัดกระทรวงสาธารณสุขจึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>103</sup> กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: กรมบัญชีกลาง. หน้า 42.

<sup>104</sup> อรรถพล ลีกระจ่าง. (2558). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 123-128.

<sup>105</sup> ข้อ 8 เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วย หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้



และมีอำนาจฟ้องคดีในกรณีที่ผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัดแม้จะมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนั้นก็ตาม ก็ไม่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดหรือฟ้องผู้กระทำความผิดต่อทรัพย์สินดังกล่าว เว้นแต่ จะได้รับมอบอำนาจตามมาตรา 38 (3) และ (5) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด จะต้องอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย อีกทั้งหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ต้องมีฐานะเป็นนิติบุคคลด้วย โดยการพิจารณาความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สามารถพิจารณาได้จากการจัดซื้อโดยงบประมาณ หากหน่วยงานใดเป็นผู้ใช้เงินงบประมาณในการจัดซื้อ หน่วยงานของรัฐนั้น ก็เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ดังนี้

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสร็จที่ 706/2543) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง และข้อ 31<sup>106</sup> ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีวัตถุประสงค์ (purpose) เพื่อให้ทราบว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือบุคคลภายนอกหรือไม่ เป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่หากเป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่เจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำให้ไปด้วยความจงใจ (act on purpose) หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (gross negligence) หรือไม่ จำนวนค่าเสียหายเป็นเท่าใด ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนความรับผิดชอบเป็นอย่างไร และความเสียหายที่เกิดขึ้นหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วยหรือไม่ เพื่อที่จะได้นำเอาส่วนแห่งความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐไปหักออกจากค่าเสียหายที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชย เมื่อปรากฏว่าความเสียหายที่เกิดแก่รถยนต์ของกรมประชาสัมพันธ์ และรถยนต์ของบุคคลภายนอกนั้น เกิดจากการกระทำของพนักงานขับรถยนต์ของกรมประชาสัมพันธ์ จึงเป็นกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำ

<sup>106</sup> ข้อ 31 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องในการที่ตนได้กระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นรัฐมนตรีหรือกรรมการที่ตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือผู้ซึ่งไม่สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด หรือผู้ซึ่งไม่มีผู้บังคับบัญชาให้ดำเนินการตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) และให้นำข้อ 8 ถึงข้อ 20 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ของเจ้าหน้าที่ กรมประชาสัมพันธ์ ประกอบกับเป็นกรณีที่ยังไม่ทราบจำนวนค่าเสียหายที่แน่นอน เพราะราคาค่าซ่อมแซมรถยนต์อาจแตกต่างกันไปตามมาตรฐานของอุปกรณ์อะไหล่ตลอดจนฝีมือ และความประณีตของช่างซ่อมรถยนต์ รวมทั้งค่าเสื่อมราคาของรถยนต์อันเนื่องมาจากการถูกชนด้วย ดังนั้น อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ จึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้น

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องนี้ แสดงให้เห็นถึงวัตถุประสงค์ และความจำเป็นของการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดว่าการตั้งคณะกรรมการฯ ก็เพื่อให้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดหรือไม่ การละเมิดนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และจำนวนค่าเสียหายเป็นเท่าใด และหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้น หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น

กรณีที่ต้องพิจารณาต่อมา คือ หากเกิดความเสียหายที่จะต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว จะต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการภายในระยะเวลาเท่าใด ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาไว้ โดยตามข้อ 8 ระบุแต่เพียงว่าให้ตั้ง “โดยไม่ชักช้า” ซึ่งอาจทำให้หน่วยงานของรัฐ ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดช้าบ้างเร็วบ้างแตกต่างกันไป และการปฏิบัติที่ไม่เป็นในทางเดียวกันในการดำเนินการ ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงได้ออกหนังสือเวียนตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด<sup>107</sup> ว่า “จากการที่กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพบว่า เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นกับหน่วยงานของรัฐ (state agency) และมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หน่วยงานของรัฐหลายแห่ง ก็มิได้ดำเนินการเร่งรัดให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นเหตุให้ข้อเท็จจริง (fact) ที่ได้ไม่ครบถ้วน พยานหลักฐานบางอย่างสูญหาย ทำให้เกิดความยุ่งยากในการสอบสวน และการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด อาจเกิดความคลาดเคลื่อนซึ่งจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ได้ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ดังกล่าว มิได้กำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ไว้ โดยให้เป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้ง

<sup>107</sup> หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.2/ว. 75 ลงวันที่ 30 ตุลาคม 2550 เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจแนวทางปฏิบัติในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ดังนั้น เพื่อให้การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่ครบถ้วน ลดความยุ่งยากในการสอบสวน จึงเห็นควรชักชวนความเข้าใจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ

เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าว แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า อย่างช้าไม่ควรเกิน 15 วัน นับแต่รู้หรือทราบความเสียหาย และให้รีบดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้แล้วเสร็จโดยเร็ว อย่างช้าไม่ควรเกิน 60 วัน นับแต่วันที่แต่งตั้ง ทั้งนี้ หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไม่สามารถดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการอาจอนุญาตให้ขยายระยะเวลาได้อีกครั้งละไม่เกิน 30 วัน โดยให้คำนึงถึงเหตุผลและความจำเป็นในการขอขยายระยะเวลาและระมัดระวังเรื่องอายุความด้วย

### 3.2.2 การวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงจนทราบว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ และมีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย จะต้องรับผิดชอบชดใช้เป็นจำนวนเท่าใดแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่เสนอความเห็น ไปยังผู้แต่งตั้งตามข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>108</sup>

อย่างไรก็ตามข้อ 16 วรรคสาม ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า “ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น” กล่าวคือในการวินิจฉัยสั่งการผู้แต่งตั้งมีอำนาจวินิจฉัยได้โดยไม่จำต้องผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการผู้แต่งตั้งสามารถมีความเห็นเป็นอย่างอื่นได้ เช่น อาจจะมีความคิดเห็นให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบให้รับผิดชอบมากขึ้นหรือน้อยลง หรือไม่ต้องรับผิดชอบก็ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของผู้แต่งตั้งที่จะกระทำได้ ดังนั้น ความเห็น

<sup>108</sup> ข้อ 16 เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้งถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมให้คณะกรรมการรีบดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น

ของคณะกรรมการจึงไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้ง และการวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้ง จะเป็นไปตามที่ผู้แต่งตั้งเห็นสมควร โดยที่ผู้แต่งตั้งไม่ต้องวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของคณะกรรมการ

การพิจารณาและทำความเข้าใจของกระทรวงการคลัง เมื่อผู้แต่งตั้งได้พิจารณาวินิจฉัยสั่งว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่อย่างไรแล้ว ประการต่อมาที่ผู้แต่งตั้งจะต้องดำเนินการ คือ การดำเนินการส่งสำนวนตามข้อ 17 วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดว่า “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบเว้นแต่ เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” ดังนั้น เมื่อผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการอย่างไรแล้ว จะต้องดำเนินการส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการแต่อย่างไรก็ตาม ผู้แต่งตั้งอาจไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หากเป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องส่งเรื่องนั้น ๆ ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. 2562 ลงวันที่ 13 มกราคม 2563 ที่กำหนดให้ความเสียหายดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ<sup>109</sup> ได้แก่

<sup>109</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. 2562. (2563, 13 มกราคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 137 (ตอนพิเศษ 10 ง). หน้า 3.

ข้อ 5 ความเสียหายของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

5.1 ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท

5.2 ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละเกินกว่า 1,000,000 บาท สำหรับ

ความเสียหายประเภท

5.2.1 ความเสียหายจากสาเหตุทั่วไปที่ไม่มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชี หรือ การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ร้อยละ 75 ของความเสียหายทั้งหมด

5.2.2 ความเสียหายที่มีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณา ให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย

5.2.3 ความเสียหายที่มีได้เกิดจากการทุจริต แต่มีสาเหตุจากเงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐ ได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย

- 1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท
- 2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละเกินกว่า 1,000,000 บาท

สำหรับความเสียหายประเภท

2.1) ความเสียหายจากสาเหตุทั่วไปที่มีได้มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ เช่น อุบัติเหตุ เพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น และหน่วยงานของรัฐ ได้พิจารณาให้ผู้ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ร้อยละ 75 ของความเสียหายทั้งหมด

2.2) ความเสียหายที่มีสาเหตุจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐ ได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย

2.3) ความเสียหายที่มีได้เกิดจากการทุจริต แต่มีสาเหตุจากเงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐ ได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย

3) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ทางราชการ

ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามนัยดังกล่าวข้างต้น ให้หน่วยงานของรัฐรายงานความเสียหายในระบบความรับผิดชอบทางละเมิดและแพ่ง ตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางได้แจ้งเวียนให้ถือปฏิบัติ

สำหรับในส่วนการพิจารณาของกระทรวงการคลังนั้น ตามข้อ 21 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดว่า “ในการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้มี “คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง” เป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง โดยให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งประกอบด้วย

5.3 ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ทางราชการ

ข้อ 6 ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ตามข้อ 5 ให้หน่วยงานของรัฐรายงานความเสียหายในระบบความรับผิดชอบทางละเมิดและแพ่ง ตามแนวทางและหลักเกณฑ์ที่กรมบัญชีกลางได้แจ้งเวียนให้ถือปฏิบัติ

อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งเป็นกรรมการ และคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ ทั้งนี้ ในการประชุม (Meeting) ของคณะกรรมการพิจารณาความรับผิดทางแพ่ง ให้นำความในข้อ 13<sup>110</sup> มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

สำหรับในกรณีการส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา (Judgment) ที่ อ. 157/2558<sup>111</sup> ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมศุลกากร) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีมีผู้ส่งออกรายห้างหุ้นส่วนจำกัด ค. ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมศุลกากร) ทุจริตในการส่งออก โดยการจัดทำใบขนสินค้าขาออกและบัญชีสินค้าสำหรับเรือเป็นเท็จ และนำใบขนสินค้าขาออกฉบับมุลน้ำเงิน ไปยื่นขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรทำให้รัฐเสียหาย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 6 ซึ่งเป็นนายตรวจศุลกากร และผู้ฟ้องคดีที่ 7 เป็นศุลกากรักษ์ ร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2547 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ยื่นหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มิได้วินิจฉัยอุทธรณ์

<sup>110</sup> ข้อ 13 ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้คณะกรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน

มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้

<sup>111</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 157/2558 วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความเสียหายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้ว ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เสนอความเห็นผ่านฝ่ายวินัย สบจ. สบพ. และฝ่ายวินัย สบจ. สบพ. เสนอให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดกับพวกร่วมกันรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นและให้ กสม. ดำเนินการร้องตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ 0526.6/ว 10 ลงวันที่ 29 มกราคม 2542 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งวันที่ 5 พฤศจิกายน 2547 ให้ดำเนินการตามเสนอ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งตาม ข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งการให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ซึ่งการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง

จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด โดยให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2548 ให้ผู้ฟ้องคดี ทั้งเจ็ดร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การส่งสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ ถือเป็นขั้นตอนวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้มีอำนาจต้องดำเนินการ โดยเคร่งครัด การที่กฎหมาย หรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ได้ระบุขั้นตอน และวิธีการไว้ ก็เพื่อเป็นการให้ หลักประกันแก่ผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนั้นก็ถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมีกฎหมาย (statute) หรือระเบียบปฏิบัติใดได้กำหนดขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ แต่ผู้ออกกฎ (rule) หรือ คำสั่ง ไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหรือคำสั่งที่ออกมานั้น ย่อมเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย ซึ่งตามขั้นตอนในการออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องส่งสำนวนภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่วินิจฉัยสั่งการ ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ ซึ่งการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเป็นขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญในการออกคำสั่ง เนื่องจากหากกระทรวงการคลังได้พิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด หน่วยงานของรัฐต้องเพิกถอนคำสั่งที่ได้ออกไปแล้วนั้น ซึ่งทำให้ผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีคำสั่งลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2547 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงเป็นการดำเนินการก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวน และรายงานผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และเป็น การข้ามขั้นตอนที่ถือว่าเป็นสาระสำคัญตามที่ระบุไว้ในข้อ 17 ของระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กระบวนการออกคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่ต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการอันเป็น สาระสำคัญ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้ส่งสำนวน ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และกระทรวงการคลังได้เห็นชอบ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2548 ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร่วมกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตาม ความเห็นของกระทรวงการคลังมีผลเป็นการแก้ไขคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2547 แต่ไม่มีผลทำให้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2547 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตั้งแต่ต้นกลับเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายไปได้ และเนื่องจากยังมีเวลาพอสมควรที่จะส่งสำนวน ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก่อนที่จะออกคำสั่งดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจอ้างเหตุที่ว่า

คดีใกล้ขาดอายุความมาเป็นข้อยกเว้นในการดำเนินการตามขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ลงวันที่ 5 พฤศจิกายน 2547

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539

### 3.2.3 ผู้แต่งตั้งดำเนินการออกคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล

เมื่อกระทรวงการได้ตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐ (state agency) ทราบแล้ว ขั้นตอนต่อไปที่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น จะต้องปฏิบัติ คือ จะต้องปฏิบัติตามข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดไว้ ดังนี้

“เมื่อกระทรวงการคลังกิจการเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น (local administration) รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น สั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้น ในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้นั้น เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิด แล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ 17 วรรคสี่ และวรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ตามระเบียบดังกล่าวนี้ เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาให้ทราบแล้ว ซึ่งการดำเนินการตามข้อ 18 นั้น ทั้งหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ไม่ว่าจะ เป็นกระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค (provincial administration) ราชการส่วนท้องถิ่น (local administration) รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นเป็นประการใดแล้ว ให้ผู้แต่งตั้ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด จะต้องมีความเห็นตามกระทรวงการคลัง



ทั้งตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าเสียหาย และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ ส่วนกรณีการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับ มาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าว ภายในเวลาที่กำหนด” ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย อย่างไรก็ตาม ข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นผู้ดำเนินการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งหากเป็นกรณีที่ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด ไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย แต่เป็นบุคคลอื่นผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) คณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้<sup>112</sup>

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 335/2550 โดยที่มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจากการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ผู้มีอำนาจ ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงได้แก่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ส่วนกรณีที่ข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มีประเด็นต้องพิจารณาว่าผู้แต่งตั้งจะมีอำนาจ ตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ประเด็นนี้เห็นว่าจำต้องแยกพิจารณา เป็นสองกรณี ได้แก่

กรณีหนึ่ง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้แต่งตั้งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ซึ่งเป็นกรณีทั่วไปตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีนี้ ผู้แต่งตั้งย่อมมีอำนาจในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน

<sup>112</sup> อรรถพล ลีกระจ่าง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 104, หน้า 135-137.

ของรัฐที่เสียหายที่จะออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่สอง หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้แต่งตั้งไม่ใช่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย แต่เป็นบุคคลอื่น เช่น กรณีตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแทนหัวหน้า หน่วยงานของรัฐ กรณีนี้ย่อมต้องแปลความข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในแนวทางที่สอดคล้อง กับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมาย แม่บท โดยแปลความว่า การที่ข้อ 18 กำหนดให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนนั้น มุ่งหมายเพียงให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการใด ๆ เพื่อให้มีการออกคำสั่งให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น ส่วนผู้ที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อไปก็ยังคง ต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหาย ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### 3.2.4 เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน

การชำระค่าสินไหมทดแทนโดยการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีการวางหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา 13<sup>113</sup> โดยกำหนดให้ คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตร 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงิน ที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณี ประกอบด้วย ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีการวางหลักเกณฑ์เงื่อนไขไว้ในข้อ 25<sup>114</sup> ว่าในกรณีที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงาน ของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้

<sup>113</sup> มาตรา 13 กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตร 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และ พฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

<sup>114</sup> ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบ

ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมียุ่ตามกฎหมาย หรือศีลธรรมอันดีและพฤติกรรมแห่งกรณีประกอบด้วย ในการให้ผ่อนชำระต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้ และกำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจตามข้อ 26<sup>115</sup> ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกันหนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้ ซึ่งหากมีการประนีประนอมยอมความกันตามข้อ 28<sup>116</sup> ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และหลักเกณฑ์การผ่อนชำระดังกล่าว ไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามข้อ 29<sup>117</sup> ซึ่งในการนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ได้รับความเป็นธรรมตามสมควรและเพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีหลักเกณฑ์การพิจารณาในเรื่องการผ่อนผันให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน กระทรวงการคลังจึงออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2545<sup>118</sup> เพื่อเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน โดยมีรายละเอียดกำหนดไว้ดังนี้

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบขอผ่อนชำระ ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจสอบสภาพปัจจุบัน ณ วันเสนอขอผ่อนชำระเกี่ยวกับรายได้ ค่าใช้จ่าย และทรัพย์สินทั้งของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบและคู่สมรส โดยมีหลักฐานเป็นลายลักษณ์อักษรจากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบหรือหน่วยงานเจ้าของข้อมูล แล้วแต่กรณีเพื่อประกอบการพิจารณา
- 2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระเป็นรายเดือนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามสมควรแก่ฐานะ และตำแหน่ง

<sup>115</sup> ข้อ 26 ให้อำนาจกระทรวงการคลังประกาศหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการค้ำประกัน การวางหลักประกัน หนังสือผ่อนชำระ และสัญญาค้ำประกันก็ได้

<sup>116</sup> ข้อ 28 การประนีประนอมยอมความไม่ว่าเกิดขึ้นในขั้นตอนใดต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อน เว้นแต่กระทรวงการคลังจะประกาศกำหนดเป็นอย่างอื่น

<sup>117</sup> ข้อ 29 ในกรณีตามข้อ 26 ข้อ 27 หรือข้อ 28 ถ้าเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐนั้น

<sup>118</sup> ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่. (2545, 27 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 119 (ตอนพิเศษ 90), หน้า 1.

ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนั้น มีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีและพฤติการณ์แห่งกรณี ภายใต้งบประมาณนี้

- 2.1) กรณีผ่อนชำระภายในกำหนดเวลา 1 ปี โดยไม่จำกัดวงเงินที่ผ่อนชำระ
- 2.2) กรณีวงเงินที่ผ่อนชำระไม่เกิน 500,000 บาท ให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน ในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือน ภายในกำหนดเวลาไม่เกิน 5 ปี อัตราดอกเบี้ย 7.5% ต่อปี
- 2.3) กรณีวงเงินที่ขอผ่อนชำระเกินกว่า 500,000 บาท ให้ผ่อนชำระเป็นรายเดือน ในอัตราดอกเบี้ยไม่เกินต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในกำหนดไม่เกิน 10 ปี อัตราดอกเบี้ย 7.5% ต่อปี

ทั้งนี้ กำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระต้องสิ้นสุดก่อนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบออกจากราชการทุกกรณี รวมถึงการเกษียณอายุด้วย หากเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบพ้นจากราชการระหว่างการผ่อนชำระ ข้อตกลงเรื่องการผ่อนชำระเป็นอันยุติ ให้หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้เงินที่ค้างชำระอยู่ทั้งหมดทันที การขอผ่อนชำระต้องขอผ่อนเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบรวมทั้งดอกเบี้ย ค่าฤชาธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี หากกรณีเหตุที่เกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถขอผ่อนชำระได้เมื่อส่วนราชการได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หากไม่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ผิดนัด โดยให้ถือจำนวนเงินที่ผ่อนชำระในแต่ละเดือนเป็นการชำระดอกเบี้ยรายเดือนที่เกิดขึ้นก่อน ส่วนที่เหลือให้ถือเป็นการผ่อนชำระเงินต้นที่ค้างอยู่ ยกเว้น หากเจ้าหน้าที่ผ่อนชำระครบถ้วนภายใน 1 ปี ไม่คิดดอกเบี้ย<sup>119</sup>

ในส่วนของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบสำหรับหน่วยงานของรัฐนั้น ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติไว้ในหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น<sup>120</sup> แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกหนังสือฉบับดังกล่าว ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.4/ว 6086 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหลักการสำคัญในการผ่อนชำระหนี้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดเปลี่ยนแปลงไป โดยให้ถือปฏิบัติตามประกาศ

<sup>119</sup> สำนักความรับผิดชอบทางแพ่งร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 85. หน้า 57.

<sup>120</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

กระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ และหาก  
หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแห่งใดไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ ให้ขอทำความตกลง  
กับกระทรวงมหาดไทย<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup>หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0804.4/ว 6086 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2563 เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์  
การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น