

บทที่ 3

หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ตามที่ปรากฏท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมี การฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้น โดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความ เป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตนเอง การให้ลูกหนี้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้¹

¹ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก ลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

นอกจากนี้ ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่ต้องรับผิดนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้ยกเลิกระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วน ที่ นว 115/2 503 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2503 และบรรดาระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี รวมถึงหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแทน²

ในบทนี้ ผู้วิจัยจึงขออธิบายถึงหลักเกณฑ์สำคัญต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมถึงหลักเกณฑ์สำคัญในการผ่อนชำระหนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังต่อไปนี้

3.1 หลักเกณฑ์สำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีข้อสังเกตพอสรุปได้ดังนี้³

(1) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่าในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

(2) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด พระราชบัญญัตินี้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 ตอนพิเศษ 39 ง ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539

³ ฤทัย หงส์สิริ. (2543). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารการพาณิชย์*, 19(2). หน้า 39-64.

(3) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้ว โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบเป็นส่วนตัวเฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้ายหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น

(4) พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภทเท่านั้น และใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น⁴

หากพิจารณาการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยพิจารณาจากหลักเกณฑ์ผู้เสียหายแล้ว การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อาจเกิดขึ้นได้ 2 ลักษณะ คือ การกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ⁵

3.1.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ⁶ ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก จะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น⁷ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ จึงจะสามารถทราบได้ว่า

⁴ ชาลูนัย แสงศักดิ์. (2558). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 45.

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์. หน้า 407.

⁶ มาตรา 4 ในพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

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

⁷ “เจ้าหน้าที่” ตามนิยามในมาตรา 4 นี้ แบ่งตำแหน่งของบุคคลออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

- (1) ข้าราชการ หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้มีสถานะเป็นข้าราชการโดยกฎหมาย
- (2) พนักงาน หมายถึง บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นพนักงาน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสัญญาจ้างแรงงาน บุคคลใดจะเป็นพนักงานได้ จะต้องได้รับการกำหนดให้เป็นพนักงานตามสัญญาที่บุคคลนั้นได้ตกลงไว้กับรัฐ เช่น พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงานองค์การมหาชน เป็นต้น
- (3) ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลซึ่งมีสถานะเป็นลูกจ้าง ซึ่งเกิดขึ้นโดยสัญญาจ้างแรงงาน เช่น ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว และลูกจ้างบรยายได้หน่วยงาน เป็นต้น

หน่วยงานของรัฐต้นสังกัด หรือเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่บุคคลภายนอก

3.1.1.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่⁸ หมายถึง การกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติงานหรือกระทำภารกิจตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย หรือกระทำโดยอัยอิ่งอาศัยอำนาจในทางกฎหมายมหาชน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁹ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น รับผิดชอบผู้เสียหายโดยตรง โดยห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเป็นจำเลย และหากปรากฏว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานใด ให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ¹⁰ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ได้ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552¹¹) ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบ

และ(4) ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด หมายถึง บุคคลที่เป็นผู้ปฏิบัติงานในนามของรัฐ โดยรัฐเป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติงานอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ว่าจะในฐานะ กรรมการ เช่น กรรมการในหน่วยงานของรัฐ กรรมการที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือในฐานะอื่น เป็นต้น

⁸ อานนท์ มาเฝ้า. (2561). *พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับอ้างอิง*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 25.

⁹ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

¹⁰ พัทธมา จิตรมหีมา. (2563). ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิเคราะห์หลักเกณฑ์การพิจารณาและการแยก ความผิด โดยเปรียบเทียบกับ การจัดแบ่งความผิดตามกฎหมายฝรั่งเศส. *บทความเชิงพิเคราะห์กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. หน้า 25.

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้อาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบกับระเบียบ คณะกรรมการการเลือกตั้งว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด

เจ้าหน้าที่ของตนดังกล่าวมานี้¹² สะท้อนให้เห็นว่าความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย เป็นความรับผิดชอบโดยอ้อม (Indirect Responsibility) ต่างจากความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่เป็นความรับผิดชอบโดยตรง (Direct Responsibility) ความรับผิดชอบโดยอ้อมนั้นมีเงื่อนไขแห่งความรับผิดชอบของรัฐอยู่ที่ความผิด (จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ของเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่ไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้ว แม้แต่การกระทำในการปฏิบัตินั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก รัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ถือว่ามีความผิดเองเหมือนกับในกฎหมายฝรั่งเศส จึงไม่ต้องอธิบายว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อได้อย่างไร การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นเงื่อนไขให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกนั้น กล่าวคือ เป็นความรับผิดทางละเมิดในการกระทำของบุคคลอื่น (Vicarious Liability) อาจเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การออกกฎ การใช้กำลังทางกายภาพดำเนินงานทางปกครอง หรือ การละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นต้น¹³

สำหรับวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพื่อฟ้องหน่วยงานของรัฐ ให้รับผิดชอบ ซึ่งอาจเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2548¹⁴) โดยทั่วไปแล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

พ.ศ. 2541 ออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) มีผลให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่น เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 4 แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹² มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เป็นบทกฎหมายพิเศษที่กำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเป็นการเฉพาะขึ้นมา อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยมีลักษณะเป็นความรับผิดต่อผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่ความรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 409.

¹⁴ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 14/2548 วินิจฉัยว่า บุตรของนาย ว. ผู้ฟ้องคดีติดเชื้อเอชไอวีจากการเข้ารับการฉีดวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ และเข้ารับการรักษาโรคปอดอักเสบ โรคหอบ และโรคอื่น ๆ รวมหลายครั้งที่โรงพยาบาลราชวิถี สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติ มหาราชนิ (โรงพยาบาลเด็ก) โรงพยาบาลปากเกร็ด และโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า จึงเป็นกรณีบุคลากรทางแพทย์ของโรงพยาบาลดังกล่าวซึ่งถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดกรมการแพทย์ผู้ถูกฟ้องคดีอันมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้บุตรของนาย ว. ติดเชื้อเอชไอวีอันเป็นการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการ

มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยส่วนใหญ่จึงเป็นศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่หากการกระทำละเมิดนั้นมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาแล้ว การฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม¹⁵ นอกจากการฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้แล้ว ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองหรือการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนก็ได้ตามมาตรา 11¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือ ผู้เสียหายชอบที่จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง โดยผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐานตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง มิฉะนั้นย่อมถือว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนในกรณีที่ผู้เสียหายได้เลือกใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล โดยการฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้ว ขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง โดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐอีก กรณีเช่นว่านี้หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องรับคำขอดังกล่าว

ปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบนั้นอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้วัคซีนและการรักษาพยาบาลผู้ป่วยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไปของบุคลากรทางการแพทย์ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น คดีพิพาทนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

¹⁵ พัทธมา จิตรมหีมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10, หน้า 26.

¹⁶ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทัน ในกำหนดคตินั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ไว้พิจารณาแต่อย่างใด แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะไม่ได้กำหนดให้ผู้เสียหายต้องเลือกใช้สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ตาม แต่การให้องค์กรสององค์กรพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกันอาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้ จึงควรให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ส่วนการพิจารณาคำขอ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วันนับแต่วันที่รับคำขอ หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องรายงานอุปสรรคและปัญหาให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน ตามมาตรา 11 วรรคสอง ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่พิจารณาคำขอหรือพิจารณาคำขอไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ย่อมถือว่าหน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร¹⁷

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดและศาลฎีกาซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า นาง ช. ขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินเป็น 6 แปลง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) ทำการรังวัดเพื่อคำนวณเนื้อที่ที่ดินแปลงแยกที่ 1 จำนวน 3 ครั้ง ผลการรังวัดเฉลี่ยได้เนื้อที่ 2 ไร่ 3 งาน แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเขียนรายงานการรังวัดผิดพลาดเป็น 3 ไร่ 3 งาน เป็นเหตุให้ออกโฉนดที่ดินแปลงแยกที่ 1 ดังกล่าว มีเนื้อที่ 3 ไร่ 3 งาน ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมานาง ช. ชายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ค. และผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินต่อจากนาย ค. โดยชำระราคาที่ดินตามเนื้อที่ในโฉนด ความเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีชำระราคาที่ดินเกินกว่าความเป็นจริงดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการรังวัดและออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 848/2556¹⁸)

¹⁷ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). *คู่มือสอบกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 170-171.

¹⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 848/2556 วินิจฉัยว่า นาง ช. ขอรังวัดแบ่งแยกที่ดินเป็น 6 แปลง เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) ทำการรังวัดเพื่อคำนวณเนื้อที่ที่ดินแปลงแยกที่ 1 จำนวน 3 ครั้ง ผลการรังวัดเฉลี่ยได้เนื้อที่ 2 ไร่ 3 งาน แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวเขียนรายงานการรังวัดผิดพลาดเป็น 3 ไร่ 3 งาน เป็นเหตุให้ออกโฉนดที่ดินแปลงแยกที่ 1 ดังกล่าว มีเนื้อที่ 3 ไร่ 3 งาน ซึ่งเป็นการออกโฉนดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมานาง ช. ชายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ นาย ค. และผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินต่อจากนาย ค. โดยชำระราคาที่ดินตามเนื้อที่ในโฉนด ความเสียหาย

ศาลฎีกา วินิจฉัยว่า อ. ครูประจำชั้นของโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในโรงเรียนจำเลย (กรุงเทพมหานคร) มีส่วนประมาทเลินเล่อในการดูแลความปลอดภัยของโจทก์ โดยละเลยไม่รับนำโจทก์ไปให้แพทย์ตรวจรักษาดวงตา หลังจากทราบที่โจทก์ถูกเด็กชาย ณ. ใช้หนังสติ๊กยิงแทงดินสอดูดวงตาข้างซ้าย ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของจำเลยดังกล่าวน่าจะเชื่อว่ามีส่วนทำให้ดวงตาข้างซ้ายของโจทก์ติดเชื้อ โดย ว. จักษุแพทย์พยานโจทก์ เบิกความยืนยันว่า หากดวงตาข้างซ้ายของโจทก์ไม่ติดเชื้อก็อาจจะไม่ถึงขนาดสูญเสียการมองเห็น เมื่อโจทก์นำสืบรับฟังได้ว่า โจทก์ต้องสูญเสียการมองเห็นในเวลาต่อมาตามใบรับรองแพทย์ โดยจำเลยมิได้นำสืบหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ในข้อนี้ให้เห็นเป็นอย่างอื่น เช่นนี้จำเลยจึงต้องรับผิดชอบในผลของความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของจำเลยดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ประกอบ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7383/2558¹⁹)

3.1.1.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกโดยไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หมายความว่า เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยส่วนตัว (Personal Act) ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง โดยไม่ได้เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐที่ตนปฏิบัติหน้าที่ให้แต่อย่างใด กล่าวคือ เป็นการกระทำที่มีได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน หรือมิได้กระทำการกิจตามที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย หรือมิได้กระทำโดยอสังอิงอาศัยอำนาจในทางกฎหมายมหาชน²⁰ หรือแม้แต่การทำละเมิดนั้นจะได้กระทำ

จากการที่ผู้ฟ้องคดีชำระราคาที่เกินกว่าความเป็นจริงดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการรังวัดและออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดจึงต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำ

¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7383/2558 วินิจฉัยว่า อ. ครูประจำชั้นของโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในโรงเรียนจำเลย (กรุงเทพมหานคร) มีส่วนประมาทเลินเล่อในการดูแลความปลอดภัยของโจทก์ โดยละเลยไม่รับนำโจทก์ไปให้แพทย์ตรวจรักษาดวงตา หลังจากทราบที่โจทก์ถูกเด็กชาย ณ. ใช้หนังสติ๊กยิงแทงดินสอดูดวงตาข้างซ้าย ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของจำเลยดังกล่าวน่าจะเชื่อว่ามีส่วนทำให้ดวงตาข้างซ้ายของโจทก์ติดเชื้อ โดย ว. จักษุแพทย์พยานโจทก์ เบิกความยืนยันว่า หากดวงตาข้างซ้ายของโจทก์ไม่ติดเชื้อก็อาจจะไม่ถึงขนาดสูญเสียการมองเห็น เมื่อโจทก์นำสืบรับฟังได้ว่า โจทก์ต้องสูญเสียการมองเห็นในเวลาต่อมาตามใบรับรองแพทย์ โดยจำเลยมิได้นำสืบหักล้างพยานหลักฐานของโจทก์ในข้อนี้ให้เห็นเป็นอย่างอื่น เช่นนี้จำเลยจึงต้องรับผิดชอบในผลของความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของจำเลยดังกล่าวตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ประกอบ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

²⁰ อานนท์ มาเฝ้า. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 32.

ลงระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่ก็ไม่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดกับการปฏิบัติหน้าที่ เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยมีมูลเหตุจงใจในทางส่วนตัว เช่น จะทำละเมิดในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความอาฆาตแค้นส่วนตัว²¹

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6²² ได้กำหนดกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ หากไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว (Personal Liability) ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ กล่าวคือ ความรับผิดที่เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 6 เป็นการกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Power and Duty under the law) แต่เป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐ²³ ด้วยเหตุดังกล่าวย่อมแสดงว่า มาตรา 6 กำหนดชัดเจนว่า หน่วยงานของรัฐไม่อาจถูกฟ้องได้ในกรณีนี้ เนื่องจากกฎหมายบัญญัติให้ผู้เสียหายฟ้องได้เฉพาะแต่ตัวเจ้าหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น หากศาลรับคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้พิจารณา โดยมีข้อเท็จจริงปรากฏในการพิจารณาว่า การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลย่อมยกฟ้องในส่วนหน่วยงานของรัฐมิให้ต้องรับผิด²⁴

สำหรับวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพียงวิธีเดียว ผู้เสียหายไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองโดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐได้เลย²⁵

ตัวอย่างแนวคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินนำที่ดิน น.ส. 3 พร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายให้แก่บุคคลภายนอก แล้วนำเงินที่ได้จากการขายไปเป็นประโยชน์ของตนเอง ไม่ใช่การกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ

²¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 408.

²² มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

²³ พัชฌา จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 29.

²⁴ อานนท์ มาแก้ว. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 33.

²⁵ สุริยา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 177.

เจ้าหน้าที่ที่ดิน แต่เป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 346/2546²⁶)

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545²⁷)

3.1.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ตาม ขอบเขตความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นอย่างไร จะต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่²⁸

ตัวอย่างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้ให้ความเห็นไว้เป็นแนวทางว่ากรณีใดเป็นหรือไม่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ที่จะอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้²⁹

(1) ข้อเท็จจริงและข้อหาหรือ

กรมบัญชีกลางได้รับผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีหัวหน้าส่วนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งได้ทำการทุจริตโดยรับเงิน

²⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 346/2546 วินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ที่ดินนำที่ดิน น.ส. 3 พร้อมสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนขายให้แก่บุคคลภายนอก แล้วนำเงินที่ได้จากการขายไปเป็นประโยชน์ของตนเอง มิใช่การกระทำอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่ที่ดิน แต่เป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเจ้าหน้าที่ที่ดิน

²⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนกระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

²⁸ เจนวิทย์ วิทยเดช. (2556). *ปัญหาสถานะของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้กำลังในหมวดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 33.

²⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 91-92.

จากธนาคารแล้วไม่นำส่งคลัง กลับนำไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวเป็นเหตุให้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบลขาดบัญชี จึงขอหารือดังนี้

(ก) การกระทำความผิดของหัวหน้าส่วนการคลังถือเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่

(ข) ถ้าไม่ใช้การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ กระทรวงการคลังจะมีวิธีปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในทางแพ่งอย่างไร จึงจะถูกต้อง

(ค) สำหรับผู้บังคับบัญชาซึ่งมิได้เป็นผู้ร่วมกระทำการทุจริตด้วย แต่จำเป็นต้องรับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นโอกาสในการทำความเสียหายให้แก่ทางราชการตามพระราชบัญญัตินี้ กระทรวงการคลังจะมีวิธีปฏิบัติในการวินิจฉัยสั่งการเพื่อเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ได้อย่างไร จึงจะถูกต้อง

(2) คำตอบข้อหารือ

(ก) การที่หัวหน้าส่วนการคลังได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิกและนำไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวรับเงินที่ราษฎรมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่เพียงบังเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำความผิดทั้งสองกรณีเป็นการกระทำการโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดทางอาญามีใช้การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

(ข) เมื่อการกระทำของหัวหน้าส่วนการคลังไม่ใช้การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ กระทรวงการคลังก็ควรสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทั้งทางอาญาและทางแพ่ง

(ค) สำหรับผู้บังคับบัญชาซึ่งลงนามในเช็คเปล่าที่ไม่ได้กรอกจำนวนเงินหรือเจ้าหน้าที่อื่นนั้น อาจพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ ถ้าผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นมีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการกระทำโดยทุจริต ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นต้องรับผิดชอบในส่วนที่เป็นมูลละเมิดร่วมกับหัวหน้าส่วนการคลังอย่างลูกหนี้ร่วมตามมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นไม่ได้มีส่วนร่วมหรือสนับสนุนการกระทำความผิดดังกล่าว แต่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย การจะเรียกให้ผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นจำนวนเท่าไรนั้น ให้พิจารณาจากยอดเงินที่มีอาจบังคับให้หัวหน้าส่วนการคลังชดเชยได้ ซึ่งเป็นความเสียหายที่แท้จริงที่หน่วยงานได้รับ ส่วนผู้บังคับบัญชาหรือเจ้าหน้าที่อื่น

คนใดจะรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใดนั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัตินี้

3.1.2.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่³⁰

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วางหลักไว้ใน มาตรา 10 วรรคหนึ่ง³¹ ว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็น หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent Act) เท่านั้น ถ้าประมาทเลินเล่อธรรมดา (Ordinary Negligence) ก็ไม่ต้องรับผิด ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8³²

(1) กรณีเจ้าหน้าที่จงใจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ศาลฎีกา วินิจฉัยว่า จำเลยเป็นเอกอัครราชทูตไทย มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบ และกฎหมายรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลในต่างประเทศ แต่กลับ ลงลายมือชื่อขายอาคารของรัฐบาลไทยให้ บ. โดยมีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ทั้งเมื่อลงลายมือชื่อแล้ว ก็มีได้รายงานให้กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นโจทก์ทราบ จึงแสดงให้เห็นว่าจำเลยปกปิด การลงลายมือชื่อดังกล่าว ทั้งลงลายมือชื่อในเอกสารภาษาคัดซ์โดยตนเองไม่รู้ภาษาคัดซ์ จำเลยจึงอ้างว่า เชื่อโดยสุจริตว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงเอกสารแสดงเจตจำนงขอเสนอซื้อจากรัฐบาลไทย หาได้ไม่ การกระทำของจำเลยถือว่าเป็นการจงใจทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ถูก บ. ฟ้องโจทก์ ต่อศาลเนเธอร์แลนด์เพื่อให้ปฏิบัติตามสัญญาให้ออนอาคารสถานทูต ค่าใช้จ่ายในการทำสัญญา

³⁰ เมธา นวลิมป์. (2561). *ปัญหาเกี่ยวกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด และผู้มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิด*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 55.

³¹ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตาม บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

³² ชาญชัย แสงวงศ์. (2563). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 29). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 290.

ประนีประนอมยอมความที่รัฐบาลไทยได้จ่ายไปจึงเป็นผลโดยตรงและสืบเนื่องจากการกระทำของจำเลย จำเลยจึงต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายดังกล่าว (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 286 3/2559³³)

(2) กรณีเจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อหน่วยงานของรัฐ

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า กรณีเจ้าหน้าที่ยืมเงินทรองราชการแล้วไม่ส่งใบสำคัญและไม่ส่งใช้เงินยืมเหลือจ่ายภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินตามระเบียบ หัวหน้าหน่วยคลังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัดทุกชั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่เร่งรัดและเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหักเงิน การที่หัวหน้าหน่วยคลังไม่ปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องดังกล่าวอย่างเคร่งครัดถือเป็นการปฏิบัติราชการไม่ถูกต้องตามระเบียบและเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 468/2558³⁴)

3.1.2.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่³⁵

ถ้าหากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ขอบเขตความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงให้ใช้บังคับตามประมวลกฎหมาย

³³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2863/2559 จำเลยเป็นเอกอัครราชทูตไทย มีหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายรวมถึงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลในต่างประเทศ แต่กลับลงลายมือชื่อขายอาคารของรัฐบาลไทยให้ บ. โดยมีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ ทั้งเมื่อลงลายมือชื่อแล้วก็มีได้รายงานให้กระทรวงการต่างประเทศซึ่งเป็นโจทก์ทราบ จึงแสดงให้เห็นว่าจำเลยปกปิดการลงลายมือชื่อดังกล่าว ทั้งลงลายมือชื่อในเอกสารภาษาคัดซ์โดยตนเองไม่รู้ภาษาคัดซ์ จำเลยจึงอ้างว่าเชื่อโดยสุจริตว่าเอกสารดังกล่าวเป็นเพียงเอกสารแสดงเจตจำนงขอเสนอซื้อจากรัฐบาลไทยหาได้ไม่ การกระทำของจำเลยถือว่าเป็นการจงใจทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ถูก บ. ฟ้องโจทก์ต่อศาลเนเธอร์แลนด์เพื่อให้ปฏิบัติตามสัญญาให้ออนอาคารสถานทูต ค่าใช้จ่ายในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความที่รัฐบาลไทยได้จ่ายไปจึงเป็นผลโดยตรงและสืบเนื่องจากการกระทำของจำเลย จำเลยจึงต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายดังกล่าว

³⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 468/2558 วินิจฉัยว่า กรณีเจ้าหน้าที่ยืมเงินทรองราชการแล้วไม่ส่งใบสำคัญและไม่ส่งใช้เงินยืมเหลือจ่ายภายในกำหนดเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเงินตามระเบียบ หัวหน้าหน่วยคลังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ อย่างเคร่งครัดทุกชั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน้าที่เร่งรัดและเสนอให้ผู้บังคับบัญชาหักเงิน การที่หัวหน้าหน่วยคลังไม่ปฏิบัติตามระเบียบในเรื่องดังกล่าวอย่างเคร่งครัดถือเป็นการปฏิบัติราชการไม่ถูกต้องตามระเบียบและเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน

³⁵ เมธา นวลิมป์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 30. หน้า 56.

แพ่งและพาณิชย์³⁶ ซึ่งหมายถึงว่า เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งจะต้องรับผิดชอบหน่วยงานของรัฐเต็มจำนวน ความเสียหายเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างธรรมดา และเหตุละเมิดเกิดจากความผิด หรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ส่วนท้าย แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดก็ต้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบแบบลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 432³⁷

ตัวอย่างแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เกี่ยวกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่³⁸

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่เข้าพักในบ้านพักของทางราชการ ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบ้านพัก การพิจารณาความรับผิดจึงต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการพักอาศัยในบ้านพักของทางราชการ ถ้าไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่จึงพิจารณาเพียงว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ การกระทำโดยทุจริตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ แม้ทำในเวลางานหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ ก็ไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดจึงกลับไปบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 551/2547³⁹)

³⁶ เพิ่ง เพิ่งนิติ. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วย ละเมิด ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง*. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์. หน้า 567.

³⁷ มาตรา 432 ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น ความข้อนี้ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดเสียหายนั้นด้วย.

³⁸ อานนท์ มาม้าย. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 40.

³⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 551/2547 ให้ความเห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่เข้าพักในบ้านพักของทางราชการ ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งทำให้เกิดความเสียหายขึ้นกับบ้านพัก การพิจารณาความรับผิดจึงต้องเป็นไปตามระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการพักอาศัยในบ้านพัก

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชีที่ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิก แล้วนำไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ แล้วเบียดบังเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ จึงเป็นการกระทำผิดทางอาญาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 850/2542⁴⁰)

3.1.3 สิทธิหน่วยงานของรัฐในการไล่เบียดหรือเรียกครองค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่

(1) สิทธิไล่เบียดหรือสิทธิเรียกครองของหน่วยงานรัฐ

มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁴¹ กำหนดว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิด

ของทางราชการ ถ้าไม่มีระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวก็ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่จึงพิจารณาเพียงว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่เท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ การกระทำโดยทุจริตต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์แม้ทำในเวลางานหรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ ก็มิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดจึงกลับไปบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 850/2542 ให้ความเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชีที่ได้เขียนเช็คเบิกเงินเกินกว่าจำนวนเงินในฎีกาที่ตั้งเบิก แล้วนำไปเบิกเงินจากธนาคาร และการที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับเงินที่ราษฎรนำมาชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแล้วไม่นำเงินเข้าบัญชีเงินฝากขององค์การบริหารส่วนตำบลถ้ำทะลุ แล้วเบียดบังเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว การกระทำดังกล่าวทั้งสองกรณีเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อให้ตนเองได้ประโยชน์ จึงเป็นการกระทำผิดทางอาญาตามมาตรา 147 แห่งประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่บริหารการเงินและการบัญชีก็ตาม

⁴¹ มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ของเจ้าหน้าที่แล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง บทบัญญัติมาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นเพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายในการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะหลุดพ้นจากความรับผิดทั้งหมดไปเสียทีเดียว โดยเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในจำนวนค่าสินไหมทดแทนนั้นด้วย หากเจ้าหน้าที่นั้นได้กระทำการละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีนี้ กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว มีสิทธิไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่ได้

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 10⁴² ได้กำหนดให้มีการนำมาตรา 8 มาใช้บังคับได้โดยอนุโลม ในกรณีหน่วยงานของรัฐสามารถเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ได้ หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำการไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

กล่าวโดยสรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่จะมีความรับผิดเพียง 2 ระดับเท่านั้น คือ กรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ถึงขั้นร้ายแรง หน่วยงานของรัฐไม่สามารถไล่เบี้ยหรือเรียกชดใช้จากเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และความเสียหายดังกล่าวจะตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

(2) การพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่

มีปัญหาว่า การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการกระทำในลักษณะเช่นไร เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นการกระทำซึ่งมิใช่เจตนา (Intention) แต่ผู้กระทำพึงคาดหมายได้ว่าการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ โดยหากผู้กระทำใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ แต่กลับปรากฏว่า ผู้กระทำมิได้ใช้ความระมัดระวังดังกล่าวแต่อย่างใด⁴³

⁴² มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁴³ พัชมา จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 10. หน้า 16.

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ เช่น

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552⁴⁴)

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยเจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 1293/2559⁴⁵)

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นการกระทำที่เกือบจะเป็นเจตนาถึงเห็นผล (Dolus Eventualis) กล่าวคือ แม้ผู้กระทำมิได้มีเจตนา แต่ก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังแม้แต่คนเดียว โดยผู้กระทำได้เสี่ยงทำลงไป ทั้งที่รู้ว่าอาจจะเกิดความเสียหาย ดังนั้น ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมากนั่นเอง

(3) จำนวนเงินที่เรียกให้ชดใช้หรือไต่เบี่ย ให้พิจารณาดังนี้⁴⁶

(ก) การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ตามมาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁴⁷ เช่น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นเงินจำนวน 100 ล้านบาท

⁴⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 10/2552 วินิจฉัยว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย

⁴⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 1293/2559 วินิจฉัยว่า การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยเจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย

⁴⁶ กรมบัญชีกลาง. (2556). *คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ฉบับสมบูรณ์)*. กรุงเทพฯ: สวัสดิการกรมบัญชีกลาง. หน้า 20.

⁴⁷ มาตรา 8 วรรคสอง สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

เจ้าหน้าที่ขอมไม่มีเงินเพียงพอที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน หรือกรณีพนักงานขับรถยนต์ชนบุคคลภายนอกต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนจำนวน 500,000 บาท แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีเงินเดือนเพียงเดือนละ 5,000 บาท หากจะให้ชดใช้เงินเต็มจำนวนที่ทางราชการจ่ายไปย่อมต้องมีการพิจารณาจำนวนเงินที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิด ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(ข) การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ตามมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁴⁸ เช่น เจ้าหน้าที่นำรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดอุบัติเหตุชนรถยนต์ของบุคคลภายนอกเนื่องจากระบบเบรกของรถราชการไม่ทำงานอันสืบเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษารถยนต์คันดังกล่าว ให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ ตามปกติ หรือในกรณีระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่มีคุณภาพ เข้ามารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของหน่วยงานบกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ไปปฏิบัติงานในขณะที่ยังไม่ได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอให้ปฏิบัติงานได้ในระดับหนึ่ง หรือระบบการจัดเก็บสารเคมีของหน่วยงานบกพร่องโดยมิได้แยกประเภทให้ชัดเจน วางปะปนกัน ทำให้มีการหิววัตถุเคมีอันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น โดยหน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดและความบกพร่องดังกล่าวออกด้วยการพิจารณาว่าการละเมิดเกิดจากส่วนใดมากกว่ากัน และควรกำหนดสัดส่วนต่อกันเท่าใด และหากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เมื่อได้หักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้แล้ว ค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ดังกล่าวถือเป็นความรับผิดของหน่วยงานของรัฐตามนัยมาตรา 8 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จนตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้น

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม และการหักส่วนความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เช่น

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า กรม ส. ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ช. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่

⁴⁸ มาตรา 8 วรรคสาม ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่สอดคล้องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาถือ โอกาสทุจริตเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เสียหายแก่ราชการ โดยเฉลี่ยให้ผู้ฟ้องคดี และนาย ป. รับผิดคดีใช้ค่าเสียหายคืนให้แก่ทางราชการในอัตราร้อยละ 60 และร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด มีผลเท่ากับกรม ส. เรียกเรื่องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีและนาย ป. จนเต็มจำนวนความเสียหาย โดยไม่ได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม อีกทั้งผลกระทบความบกพร่องของกรม ส. ให้ผู้บังคับบัญชารับผิดทั้งหมด อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผู้ฟ้องคดีและนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมเป็นผู้กระทำทุจริต หากแต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตอันเป็นการละเมิดโดยกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งการทุจริตของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการนำเงินส่งคลังซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย และสำนักงานเขตในสังกัดมีเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เกินหนึ่งล้านเกือบทุกวัน จึงต้องนำเงินส่งคลังเป็นประจำเกือบทุกวัน กรม ส. ทราบคืออยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปฝากแคชเชียร์เช็ค แล้วนำเงินส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอจึงไม่อาจทำในรูปคณะกรรมการ ย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ก่อการทุจริตได้โดยง่าย กรม ส. มิได้จัดการแก้ไขคงปล่อยปละละเลยตลอดมา ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตและผู้สนับสนุนจួយโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่สำนักงานเขตในสังกัดมีการรับชำระภาษีจำนวนมาก ขาดต่อการตรวจสอบและมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เฉพาะอย่างยิ่งจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคลากรที่ไม่เหมาะสมเข้าปฏิบัติงานในอีกหน้าที่หนึ่ง เป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อีกทั้ง การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการมีส่วนบกพร่อง ทำให้ได้คนที่ดีไม่เท่าที่ควรเข้ารับราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายในคดีนี้ ถือได้ว่า กรม ส. ในฐานะหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วย อีกประการหนึ่ง ผู้ฟ้องคดี มิได้มีส่วนเป็นผู้มอบหมายให้ นาง ส. นำเงินสดที่จัดเก็บได้ฝากชื่อแคชเชียร์เช็คจากธนาคาร หากแต่สรรพากรอำเภอเป็นผู้มอบหมาย จึงทำให้เกิดการทุจริต นอกจากนี้ กรม ส. ลงโทษผู้ฟ้องคดีเพียงภาคทัณฑ์ ในขณะที่ลงโทษ นาย ป. โดยลดชั้นเงินเดือน 1 ชั้น อันแสดงให้เห็นว่า กรม ส. เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีความรุนแรงน้อยกว่าการกระทำของนาย ป. ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงาน กรม ส. แล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดชอบร้อยละ 80 ของความเสียหายทั้งหมด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550⁴⁹)

⁴⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 73/2550 วินิจฉัยว่า กรม ส. ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีและนาย ข. รับผิด

(4) กรณีการกระทำละเมิดซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵⁰ เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แต่เดิมก่อนกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้บังคับ หากการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั้นต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น กรณีผู้ได้บังคับบัญชา

ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เนื่องจากละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและไม่สอดส่องควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้ผู้ได้บังคับบัญชาถือโอกาสทุจริตเบียดบังยักยอกเงินของทางราชการไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เสียหายแก่ราชการ โดยเฉลี่ยให้ผู้ฟ้องคดี และนาย ป. รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายคืนให้แก่ทางราชการในอัตราร้อยละ 60 และร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด มีผลเท่ากับกรม ส. เรียกชดใช้ค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีและนาย ป. จนเต็มจำนวนความเสียหาย โดยไม่ได้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม อีกทั้งผลกระทบความบกพร่องของกรม ส. ให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบทั้งหมด อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ประกอบกับผู้ฟ้องคดีและนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมเป็นผู้กระทำทุจริต หากแต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่มีได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ได้บังคับบัญชา เปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตอันเป็นการละเมิดโดยกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งการทุจริตของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นในขั้นตอนการนำเงินส่งคลังซึ่งเป็นขั้นตอนสุดท้าย และสำนักงานเขตในสังกัดมีเงินภาษีอากรที่จัดเก็บได้เกินหนึ่งล้านเกือบทุกวัน จึงต้องนำเงินส่งคลังเป็นประจำเกือบทุกวัน กรม ส. ทราบคืออยู่แล้วว่าการนำเงินจำนวนมากไปแลกเช็คเชียร์เช็ค แล้วนำเงินส่งคลังโดยเจ้าหน้าที่เพียงคนเดียว เนื่องจากอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอจึงไม่อาจทำในรูปคณะกรรมการย่อมเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ก่อการทุจริตได้โดยง่าย กรม ส. มิได้จัดการแก้ไขของปล่อยปลละละเลดตลอดมา ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำทุจริตและผู้สนับสนุนจួយโอกาสกระทำการทุจริตในวันที่สำนักงานเขตในสังกัดมีการรับชำระภาษีจำนวนมาก ยากต่อการตรวจสอบและมีบุคลากรไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน เฉพาะอย่างยิ่งจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งบุคลากรที่ไม่เหมาะสมเข้าปฏิบัติงานในอีกหน้าที่หนึ่ง เป็นเหตุให้การกระทำต่าง ๆ ขาดความรอบคอบและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อีกทั้งการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการมีส่วนบกพร่องทำให้ได้คนที่ดีไม่เท่าที่ควรเข้ารับราชการ ก่อให้เกิดความเสียหายในคดีนี้ ถือได้ว่า กรม ส. ในฐานะหน่วยงานของรัฐมีส่วนบกพร่องด้วย อีกประการหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีมีส่วนเป็นผู้มอบหมายให้ นาง ส. นำเงินสดที่จัดเก็บได้แลกซื้อเช็คเชียร์เช็คจากธนาคาร หากแต่สรรพากรอำเภอเป็นผู้มอบหมาย จึงทำให้เกิดการทุจริต นอกจากนี้ กรม ส. ลงโทษผู้ฟ้องคดีเพียงภาคทัณฑ์ ในขณะที่ลงโทษ นาย ป. โดยลดขั้นเงินเดือน 1 ขั้น อันแสดงให้เห็นว่า กรม ส. เห็นว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีความรุนแรงน้อยกว่าการกระทำของนาย ป. ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมของการกระทำของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับความบกพร่องของหน่วยงาน กรม ส. แล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดร้อยละ 80 ของความเสียหายทั้งหมด

⁵⁰ มาตรา 8 วรรคสี่ ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

กระทำการทุจริตนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัวจำนวน 900,000 บาท แล้วบุคคลนั้นถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาหรือหลบหนีไป ทางราชการไม่สามารถเรียกร้องให้บุคคลดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายได้ ทางราชการก็จะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจเป็นผู้บังคับบัญชาของบุคคลทุจริตดังกล่าว โดยหากมีผู้เกี่ยวข้องจำนวน 3 คน ก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินจำนวน 900,000 บาท ทั้งสามคนจนกว่าทางราชการจะได้รับการชดใช้เงินครบ 900,000 บาท แม้ว่าคนใดคนหนึ่งจะชำระเงินแล้วจำนวน 300,000 บาท ก็ยังต้องผูกพันต่อไปหรืออาจต้องชดใช้เงินเต็ม 900,000 บาท เพียงคนเดียวแล้วจึงไปไล่เบี้ยจากอีก 2 คนที่เหลือต่อไป ซึ่งโดยข้อเท็จจริงเป็นการยากที่จะได้รับการชดใช้เงินส่วนที่เหลือคืนจากผู้ร่วมกระทำละเมิด แต่ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดฉบับนี้ให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ซึ่งอาจมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดแต่เป็นเพียงผู้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงให้ชดใช้แต่เฉพาะในส่วนของตนเองเท่านั้น ในฐานะผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยอาจต้องรับผิดชอบใช้เพียงร้อยละ 60 ของค่าเสียหายเท่านั้น ก็เป็นไปได้ หรือหากอยู่ในฐานะที่ยากแก่การควบคุมดูแลบุคคลดังกล่าวอาจไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายเลย หรือชดใช้ในอัตราน้อยที่สุดก็ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีไป⁵¹

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เช่น

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) ได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นาย ค. หัวหน้างานบัญชี รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ได้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่า และให้ผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน รับผิดชอบในอัตราส่วนร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่า กรณีละเมิดในคดีนี้ไม่ใช่เกิดจากผู้ฟ้องคดีและนาย ค. จงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดในผลลัพธ์เมื่อเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลง ซึ่งตามมาตรา 8 วรรคสี่ มิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แบ่งส่วนความรับผิดระหว่างผู้ฟ้องคดีและนาย ค. มีอัตราร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550⁵²)

⁵¹ กรมบัญชีกลาง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 22.

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550 วินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) ได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้นาย ค. หัวหน้างานบัญชี รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในอัตราร้อยละ 60 เนื่องจากเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นที่ใกล้ชิดกับผู้ได้บังคับบัญชาทั้งหมดมากกว่า และให้ผู้ฟ้องคดี (สรรพากรอำเภอเขตปทุมวัน) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงาน รับผิดชอบในอัตราส่วนร้อยละ 40 ของค่าเสียหายทั้งหมด เห็นว่า กรณีละเมิดในคดีนี้

3.1.4 อายุความในการใช้สิทธิไล่เบียดหรือสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

(1) อายุความในการใช้สิทธิไล่เบียด มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵³

กำหนดว่า ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิจะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย และหากเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปก่อน เจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิไล่เบียดจากหน่วยงานของรัฐ ภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีเช่นเดียวกัน หากข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง สิทธิในการไล่เบียดในทั้งสองกรณีนี้มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย แต่ในบางกรณีนั้นปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังนั้น ผู้ที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้กำหนดอายุความ 1 ปี ซึ่งหากการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นการสมประโยชน์ และเป็นไปตามประสงค์ของหน่วยงานของรัฐแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนตามมาตรา 401 แห่งบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵⁴ (คำวินิจฉัย

ไม่ใช่เกิดจากผู้ฟ้องคดีและนาย ค. จงใจกระทำละเมิดอันจะถือว่าร่วมกันกระทำละเมิด หากแต่เป็นเรื่องต่างคนต่างทำละเมิดจึงต้องรับผิดชอบในผลลัพธ์เมื่อเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำลง ซึ่งตามมาตรา 8 วรรคสี่ มิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้แบ่งส่วนความรับผิดชอบระหว่างผู้ฟ้องคดีและนาย ค. มีอัตราร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด การแบ่งส่วนความรับผิดชอบในอัตราดังกล่าวเหมาะสมแล้ว

⁵³ มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

⁵⁴ มาตรา 401 ถ้าการที่เข้าจัดการงานนั้นเป็นการสมประโยชน์ของตัวการ และต้องตามความประสงค์อันแท้จริงของตัวการ หรือความประสงค์ตามที่พึงสันนิษฐานได้นั้น ไซ้รู้ ท่านว่าผู้จัดการจะเรียกให้ชดใช้เงินอันตนได้ออกไปคืนแก่ตนเช่นอย่างตัวแทนก็ได้ และบทบัญญัติมาตรา 816 วรรคสอง นั้น ท่านก็ให้นำมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

อนึ่ง ในกรณีที่กล่าวมาในมาตรา 397 นั้น แม้ถึงว่าที่เข้าจัดการงานนั้นจะเป็นการจัดกับความสัมพันธ์ของตัวการก็ดี ผู้จัดการก็ยังคงมีสิทธิเรียกร้องเช่นนั้นอยู่

คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ 20/2548⁵⁵) ซึ่งอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย ตามมาตรา 9 นั้น จะต้องเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้นจะต้องเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาอายุความตามมาตรา 9 สำระสำคัญจึงอยู่ที่หลักฐานเกี่ยวกับการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายว่า หน่วยงานของรัฐได้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อใด อายุความ 1 ปี ให้เริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแต่ไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าบุคคลที่จะต้องรับผิดให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยหน่วยงานของรัฐย่อมไม่ต้องรับผิดต่อบุคคลภายนอก และบุคคลภายนอกจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ดังนั้น จึงไม่มีกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิไล่เบียดต่อเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด⁵⁶

⁵⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ 20/2548 ให้ความเห็นว่า หากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปก่อนก็มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ส่วนกรณีที่ นาย อ. ผู้อำนวยการทัณฑสถานบำบัดพิเศษลำปาง ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของ นาย ส. ได้ทรงจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลและค่าซ่อมแซมรถยนต์ไปก่อนนั้น มิได้เป็นการใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 ดังกล่าว เพราะนาย อ. มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย นาย อ. จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เมื่อ นาย อ. ไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐ นาย อ. จึงไม่อยู่ภายใต้กำหนดอายุความ 1 ปี ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางมีความเห็นเป็นที่ยุติว่าการกระทำของ นาย ส. เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อแต่ยังไม่ถึงขั้นประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งกรมราชทัณฑ์จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบุคคลภายนอกแล้ว การที่นาย อ. ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาส่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปก่อนแทนกรมราชทัณฑ์ การกระทำดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการเข้าทำกิจการแทนหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นการสัมพันธ์ตามกฎหมายแพ่ง การเรียกให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการจัดการงานนอกสั่ง ดังนั้นหากการเข้าทำกิจการแทนกรมราชทัณฑ์เป็นการสมประโยชน์และเป็นไปตามความประสงค์ของกรมราชทัณฑ์แล้ว นาย อ. ย่อมเรียกให้กรมราชทัณฑ์ชดใช้เงินอันตนได้ออกไปคืนได้ตามมาตรา 401 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

⁵⁶ กรมบัญชีกลาง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 29.

(2) อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵⁷

หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายใน กำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอายุความ 2 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ ที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก จะต้องพิจารณาอายุความตามมาตรา 9

ส่วนการเริ่มนับอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวนั้น โดยทั่วไปหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น การเริ่มนับอายุความ 2 ปีนี้ ต้องเริ่มนับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ 2 ทาง⁵⁸ คือ

(ก) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ

(ข) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ตัวอย่างแนวความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการเริ่มนับอายุความ 2 ปี

เช่น

คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว เจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดี การนับอายุความถึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในส่วนของผู้มีอำนาจฟ้องคดีนั้น เนื่องจากเรื่องนี้เป็นกรณีที่ความเสียหาย เกิดขึ้นแก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงไม่อยู่ในฐานะ เป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ การฟ้องคดีจึงเป็นอำนาจของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็น

⁵⁷ มาตรา 10 วรรคสอง สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนด อายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

⁵⁸ อานนท์ มาเฝ้า. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 8. หน้า 41.

นิติบุคคลเจ้าของทรัพย์สิน และแม้ว่าจะมีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ 2511/2541 ลงวันที่ 3 กันยายน 2541 (เรื่องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่) มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ก็เป็นกรมอบให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเฉพาะบางเรื่องเท่านั้นและไม่รวมถึงการฟ้องคดีในศาล ดังนั้น การนับอายุความในเรื่องนี้จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้แทนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขรู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับวันใดจะถือว่าเป็นวันที่รู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นว่า การที่จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี คือ (1) การรู้ตามข้อเท็จจริง และ (2) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 434/2544⁵⁹)

⁵⁹ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 434/2544 ให้ความเห็น ว่า มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ตามวรรคหนึ่งมีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับอายุความการฟ้องคดี การนับอายุความถึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ผู้มีอำนาจฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งในส่วนของผู้มีอำนาจฟ้องคดีนั้น เนื่องจากเรื่องนี้เป็นกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัดซึ่งไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น จึงไม่อยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ การฟ้องคดีจึงเป็นอำนาจของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นนิติบุคคลเจ้าของทรัพย์สิน และแม้ว่าจะมีคำสั่งสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ที่ 2511/2541 ลงวันที่ 3 กันยายน 2541 (เรื่องมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่) มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงสาธารณสุขตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ก็เป็นกรมอบให้ปฏิบัติหน้าที่แทนเฉพาะบางเรื่องเท่านั้นและไม่รวมถึงการฟ้องคดีในศาล ดังนั้น การนับอายุความในเรื่องนี้จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้แทนของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขรู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับวันใดจะถือว่าเป็นวันที่รู้ถึงการทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เห็นว่า การที่จะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี คือ (1) การรู้ตามข้อเท็จจริง และ (2) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นว่า กำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ ต้องเริ่มนับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคล⁶⁰ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ 2 ทาง คือ (1) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ (2) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 645/2559⁶⁰)

ดังนั้น หากหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามที่มาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดไว้ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐย่อมสิ้นสุดลง

(3) อายุความในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย

บรรดาทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ซึ่งเป็นกองมรดกของผู้ตาย ย่อมตกทอดแก่ทายาท ตามมาตรา 1600 ประกอบมาตรา 1599 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶¹ หน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นเจ้าหนี้ในมูลละเมิดจึงต้องเรียกให้ทายาทรับผิดชอบในหนี้ อันเกิดจากมูลละเมิดที่เป็นมรดกตกทอด กรณีนี้จึงตกอยู่ภายใต้บังคับเรื่องการใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อลูกหนี้ที่ถึงแก่ความตาย ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/23⁶² หรือ มาตรา 1754 วรรคสาม⁶³ ทั้งนี้ ตามแต่กรณี

⁶⁰ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 645/2559 ให้ความเห็นว่า กำหนดอายุความ 2 ปี นับแต่หน่วยงานของรัฐถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสองนี้ ต้องเริ่มนับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคล⁶⁰ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจรู้ได้ 2 ทาง คือ (1) รู้ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏ และ (2) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิด

⁶¹ มาตรา 1599 เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ทายาทอาจเสียไปซึ่งสิทธิในมรดกได้แต่โดยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา 1600 ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้ว เป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

⁶² มาตรา 193/23 อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปี นับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย

⁶³ มาตรา 1754 วรรคสาม ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

กรณีมาตรา 193/23 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ กรณีผู้ตาย เป็นลูกหนี้ การขยายอายุความย่อมมีความมุ่งหมายเพื่อให้เจ้าหนี้มีเวลาพอสมควรที่จะสืบหาบุคคล ที่จะต้องรับผิดชอบใช้หนี้ต่อไป ซึ่งเวลาพอสมควร กฎหมายกำหนดไว้หนึ่งปีนับแต่วันที่ลูกหนี้ตาย สำหรับหนี้ในมูลละเมิด ซึ่งมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องมีอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หากปรากฏว่าในวันที่เจ้าหนี้ที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตายนั้น อายุความสองปีได้เริ่มนับแล้วและเหลืออายุความสั้นกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่อายุความ สิทธิเรียกร้องอันเป็นโทษแก่ผู้ตายจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย หน่วยงานของรัฐ จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหนี้ที่ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ เจ้าหนี้ที่ตาย

ส่วนมาตรา 1754 วรรคสาม คือ กรณีหนี้ในมูลละเมิด ซึ่งมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สิทธิเรียกร้อง มีอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากปรากฏว่า เจ้าหนี้ที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย และขณะนั้นอายุความสองปียังไม่เริ่มนับเนื่องจากหน่วยงานของรัฐ ยังไม่รู้ว่าเจ้าหนี้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ หรืออายุความสองปี ได้เริ่มนับแล้ว และเหลืออายุความยาวกว่าหนึ่งปี ย่อมเป็นกรณีที่สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ อันมีต่อเจ้ามรดกมีอายุความ ยาวกว่าหนึ่งปี หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหนี้ที่ ภายในหนึ่งปีนับแต่เมื่อได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหนี้ที่

กล่าวโดยสรุปได้ว่า ทั้งกรณีตามมาตรา 193/23 และมาตรา 1754 วรรคสาม นั้น สิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เดิมจะต้องยังไม่ขาดอายุความ หากสิทธิเรียกร้องตามมูลหนี้เดิม ขาดอายุความแล้ว แม้ลูกหนี้ตายลงก็ไม่อาจนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับได้ ดังนั้น กรณีที่ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 ได้ขาดอายุความลงก่อนที่เจ้าหนี้ที่ผู้ต้องรับผิดชอบจะถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความแล้วได้

(4) อายุความทั่วไป ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁶⁴ ที่กำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดมีอายุความสิบปีนับแต่ วันทำละเมิดด้วย

⁶⁴ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

กล่าวคือ ไม่ว่าจะใช้อายุความ 2 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง ส่วนต้น หรืออายุความ 1 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง ส่วนท้าย ก็จะต้องไม่เกินระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันกระทำละเมิด ทั้งนี้ เพราะมาตรา 10 เป็นกฎหมายพิเศษมีข้อความขัดแย้งกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นบทกฎหมายทั่วไปก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายขาดอายุความเมื่อพ้น 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หากได้มีข้อความขัดหรือแย้งหรือยกเลิกประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายขาดอายุความ เมื่อพ้นกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่ทำละเมิดแต่อย่างใด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) 757/2552⁶⁵)

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับอายุความทั่วไป ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองสูงสุด วินิจฉัยว่า มาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่า ขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่ วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด และมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ

แต่ถ้าเรียกค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความ ทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

⁶⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจิติ 757/2552 ให้ความเห็นเห็นว่า เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และถ้าหน่วยงานของรัฐ เห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐ มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำหรับตามปัญหาในเรื่องที่ขอหารือ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเกิน 10 ปี นับแต่วันทำละเมิดแล้ว สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทน ย่อมเป็นอันขาดอายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องนั้นมีกำหนด อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ มีข้อความขัดหรือแย้ง กับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หาได้มีข้อความขัดหรือแย้งและมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อนับจากวันกระทำละเมิดถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเวลาทีล่วงเลยเกินกว่าสิบปีแล้ว ดังนั้น จึงต้องถือว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจเนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นขาดอายุความ ตามนัย มาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 96/2552⁶⁶)

⁶⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 96/2552 วินิจฉัยว่า มาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่ วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิด และมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน จากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว เจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบให้สิทธิเรียกร้องนั้นมีกำหนด อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเห็นได้ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ มีข้อความขัดหรือแย้ง กับมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป และมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หาได้มีข้อความขัดหรือแย้งและมีผลเป็นการยกเลิกมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่กำหนดว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่วันทำละเมิดโดยปริยายแต่อย่างใดไม่ ดังนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าเมื่อนับจากวันกระทำละเมิดถึงวันที่

อนึ่ง ในเรื่องกำหนดอายุความนี้ ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2556 รับทราบผลการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอและให้แจ้งส่วนราชการหน่วยงานของรัฐทราบและถือปฏิบัติดังนี้⁶⁷

(ก) สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่ทั้งกรณีของการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มีกำหนดอายุความสองปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และการนับอายุความต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นวันเริ่มนับอายุความ โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวว่าต้องรับผิด เมื่อได้ทราบรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เท่านั้น

(ข) กรณีคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วินิจฉัยว่า มีการกระทำ ความผิดทางอาญา ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งความผิดทางอาญานี้ เป็นการกระทำความผิดที่ต้องมีเจตนากระทำโดยผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ จึงมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จนถึงขนาดที่เป็นการกระทำละเมิดได้ด้วย กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแล้ว และถือได้ว่ารู้ถึงการละเมิดและตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติของคณะกรรมการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดทางอาญา และอายุความสองปีในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว

3.1.5 สิทธิของผู้เสียหายในการยื่นคำขอเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ 2 วิธีการ คือ

ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเวลาที่ล่วงเลยเกินกว่าสิบปีแล้ว ดังนั้น จึงต้องถือว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นการออกคำสั่งโดยปราศจากอำนาจเนื่องจากสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นขาดอายุความ ตามนัย มาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

⁶⁷ กรมบัญชีกลาง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 46. หน้า 32.

(1) โดยการฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่มีหน่วยงานสังกัดก็ให้ฟ้องกระทรวงการคลังแทน (มาตรา 5)

(2) โดยการเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 11⁶⁸ โดยมาตรานี้ให้ทางเลือกแก่ผู้เสียหายว่า หากไม่ใช้วิธีฟ้องศาลแล้วก็ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อยื่นคำขอแล้วหน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้าและต้องให้แล้วเสร็จ ภายใน 180 วัน แต่ถ้าไม่เสร็จก็ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีที่มีอำนาจอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามคำขอนั้นเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลวินิจฉัย โดยเหตุผลที่ให้สิทธิผู้เสียหายใช้แนวทางที่ 2 นี้ได้ก็เพื่อไม่ให้ผู้เสียหายต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทางศาล ความจริงการใช้สิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานอยู่แล้ว แต่ก่อนนี้ไม่มีกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้ หน่วยงานของรัฐก็ไม่ยอมพิจารณาให้ ปล่อยให้ผู้เสียหายฟ้องร้องทางศาลทุกกรณี จนกว่าศาลฎีกาพิพากษาจึงยอมชดใช้ให้ ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทั้งสองฝ่าย บางครั้งค่าสินไหมทดแทนมีเพียงเล็กน้อยอาจไม่คุ้มกับการฟ้องคดีทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการชดใช้ซึ่งถือว่าเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหาย และอยู่ระหว่างหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ดี หรือเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามคำขอแล้ว ผู้เสียหายไม่พอใจได้ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวก็ดี หากผู้เสียหายไม่ยอมรับผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐหรือของคณะกรรมการดังกล่าวแล้วแต่กรณี หากผู้เสียหายจะเปลี่ยนใจไปฟ้องศาลแทนก็สามารถทำได้ เพียงแต่เมื่อฟ้องศาลแล้ว

⁶⁸ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทัน ในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

หน่วยงานของรัฐอาจหยุดการพิจารณาและยกคำร้องขอขึ้นได้ หรือกรณีอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าว เมื่อผู้เสียหายฟ้องศาลแล้วคณะกรรมการดังกล่าวก็ไม่มีสิทธิรับเรื่องนั้นไว้พิจารณาต่อไป เพราะถือว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาของศาล (พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 มาตรา 22 (3)) นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยและรัฐมนตรีสั่งการตามคำร้องทุกข์แล้ว หากผู้เสียหายไม่พอใจก็ย่อมฟ้องศาลอีกได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ภายใต้อายุความ

สำหรับระยะเวลาในการยื่นคำขอ ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันกระทำละเมิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549)⁶⁹ ดังนั้น หากผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว แม้หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาคำขอ ผู้เสียหายซึ่งไม่พอใจผลการวินิจฉัยก็ไม่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะถือว่าฟ้องคดีเมื่อพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด⁷⁰

ส่วนระยะเวลาในการพิจารณาคำขอนั้น ตามมาตรา 11 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน การพิจารณาคำขอจึงต้องกระทำโดยไม่ชักช้า และหากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอพิจารณาแล้ว เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตนก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า และจะต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณา

⁶⁹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 วินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัด ให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง และแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

⁷⁰ รุ่งทิภา วิสุม. (2562). *ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับคุณสมบัติและระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 65.

ได้ทันภายในกำหนด ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และสามารถขอขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน⁷¹

3.1.6 การกำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบผ่อนชำระเงิน

มาตรา 13⁷² กำหนดให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะครอบครัว และความรับผิดชอบและพฤติการณ์แห่งกรณี

กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบที่จะสามารถผ่อนชำระเงินอันต้องรับผิดชอบได้ คือ เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย แล้วไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ในภายหลังตามมาตรา 8 ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายซึ่งมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเอง โดยหน่วยงานของรัฐไม่เกี่ยวข้องด้วย เจ้าหน้าที่ย่อมไม่สามารถผ่อนชำระเงินได้ และอีกกรณีหนึ่งที่เจ้าหน้าที่สามารถผ่อนชำระเงินได้ก็คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 แม้มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับสิทธิใดๆ ตามมาตรา 8 ก็ยังสามารถผ่อนชำระเงินได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมาตรา 13 มิได้บัญญัติจำกัดสิทธิไว้⁷³

ต่อมาจึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 โดยมีผลใช้บังคับห่างไปเพียง 1 วันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

⁷¹ รุ่งทิวา วิสม. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 70. หน้า 66.

⁷² มาตรา 13 ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยคำนึงถึงรายได้ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

⁷³ ศักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วย ละเมิด และความรับผิดทางละเมิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 285-287.

พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับซึ่งเป็นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁷⁴

3.2 หลักเกณฑ์สำคัญในการผ่อนชำระหนี้ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปจากแนวทางปฏิบัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งที่ทางราชการถือปฏิบัติโดยได้แยกความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็นเหตุที่เนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่และไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายนั้น ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้โดยค้ำเงินถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วยสำหรับความเสียหายที่เกิดจากกรณีที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องถูกฟ้องและชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ จึงสมควรวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีผลใช้บังคับในวันที่ 16 พฤศจิกายน 2539 โดยมีผลใช้บังคับห่างไปเพียงหนึ่งวันหลังจากวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับซึ่งเป็นวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 ซึ่งแสดงถึงการเตรียมพร้อมในการออกระเบียบนี้ ซึ่งมีมาก่อนหรือเกิดขึ้นพร้อมกันตั้งแต่มีการยกร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁷⁵ โดยปรากฏรายละเอียดดังนี้

⁷⁴ ศรีเพชร จิตรมหีมา. (2562). วิเคราะห์ปัญหาบางประการในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารบัณฑิตศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย*. หน้า 206

⁷⁵ ศรีเพชร จิตรมหีมา. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 74. หน้า 206.

3.2.1 การพิจารณาให้ผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน

ข้อ 25 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁷⁶ กำหนดไว้ว่า ในกรณีเจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด ปัจจุบันมีประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้ของเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ 19 กันยายน 2545⁷⁷ วางหลักเกณฑ์การผ่อนชำระเงินไว้โดยสรุปได้ดังนี้⁷⁸

(1) ต้องมิใช่กรณีเกิดจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่และเป็นกรณีที่ขอผ่อนชำระเต็มจำนวนที่ต้องรับผิดชอบ

(2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาผ่อนผันและกำหนดจำนวนเงินที่ต้องผ่อนชำระเป็นรายเดือนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูป ความรับผิดชอบตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งคดี ภายใต้งบประมาณดังนี้

- ถ้าผ่อนชำระภายใน 1 ปีไม่คิดดอกเบี้ยระหว่างการผ่อนชำระ

- วงเงินไม่เกิน 500,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 5 ปี

- วงเงินเกินกว่า 50,000 บาท ให้ผ่อนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 20 ของเงินเดือนภายในเวลาไม่เกิน 10 ปี

อนึ่ง หลักเกณฑ์การผ่อนชำระหนี้ดังกล่าวข้างต้นใช้สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทายาทที่ได้รับเงินเกินสิทธิหรือได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ ซึ่งไม่สามารถชำระเงินดังกล่าวคืนแก่ทางราชการได้ในคราวเดียว และขอผ่อนชำระต้องใช้หลักเกณฑ์ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง หลักเกณฑ์การปฏิบัติ

⁷⁶ ข้อ 25 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในขั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงินที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสมโดยคำนึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย วรรคสอง ในการผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

⁷⁷ หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0506.3/ว 115 ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน 2545

⁷⁸ ส่วนวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด สำนักบริหารทรัพยากรบุคคล กรมศุลกากร. (2561). *คู่มือการดำเนินงานสอบสวนเพื่อจริงความรับผิดชอบทางละเมิด*. กรุงเทพฯ: กรมศุลกากร. หน้า 45.

เกี่ยวกับการผ่อนชำระหนี้กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือทายาทได้รับเงินเกินสิทธิหรือได้รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ ลงวันที่ 12 กันยายน 2546⁷⁹ และหากเป็นกรณีผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญได้รับเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิ สาเหตุเกิดจากการเบิกจ่ายคาดเคลื่อนในการรับเบี้ยหวัดบำนาญต่างสังกัด สามารถผ่อนชำระเงินได้โดยงดเว้นดอกเบี้ยระหว่างผ่อนชำระ⁸⁰ เช่นเดียวกับกับกรณีผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญได้รับเงิน ช.ค.บ. เกินสิทธิ เนื่องจากการเข้ารับราชการหรือกลับเข้ารับราชการ เข้าทำงานหรือกลับเข้าทำงาน ในส่วนราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น สามารถผ่อนชำระเงินได้ โดยงดเว้นดอกเบี้ยระหว่างผ่อนชำระ⁸¹

3.2.2 การดำเนินคดีล้มละลายแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้อันเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

ข้อ 27 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁸² ได้กำหนดให้ความอนุเคราะห์แก่เจ้าหน้าที่ที่สุจริตเป็นอย่างดียิ่ง แม้จะก่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐไม่ว่ามากหรือน้อยเพียงใด ก็ยังได้รับการผ่อนผันให้ผ่อนชำระเงินโดยไม่ต้องถูกฟ้องยึดทรัพย์บังคับคดี หรือตกเป็นบุคคลล้มละลาย เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ และสามารถดำรงชีพอยู่ได้ตามฐานานุกรมพร้อมทั้งครอบครัวและบริวาร แต่ถ้ามการก่อความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วน หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลายต่อไปได้⁸³

ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายลำดับรอง (Subordinate Legislation) ซึ่งฝ่ายบริหารอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตราขึ้นเพื่อกำหนด

⁷⁹ หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค 0406.3/ว 332 ลงวันที่ 3 พฤศจิกายน 2546

⁸⁰ หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0410.2/ว 79 ลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2551

⁸¹ หนังสือกระทรวงการคลัง ค่วนที่สุด ที่ กค 0410.2/ว 81 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2555

⁸² ข้อ 27 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายพิจารณาผ่อนผันตามความเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด และต้องไม่ดำเนินคดีล้มละลายแก่ผู้นั้น แต่ถ้ามการที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้นั้นเกิดจากการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่กระทำการใด ๆ อันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงเพื่อให้หน่วยงานของรัฐไม่ได้รับชำระหนี้ครบถ้วนให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีล้มละลายตามระเบียบที่วางไว้

⁸³ ศักดิ์ สนองชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 73. หน้า 285-287.

กฎเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดให้สามารถดำเนินการเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์
ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติ
เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองนี้ โดยเฉพาะ
ประเด็นทางกฎหมายในหมวด 1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อาจแยกการวิเคราะห์
ออกเป็นประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งจะกล่าวถึงในบทถัดไป