

## บทที่ 3

# หลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมาย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

การศึกษาในบทนี้ มุ่งพิเคราะห์ถึงกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดเชยค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยเน้นการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลา ในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อที่จะได้ทราบถึง แนวทางในการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

### 3.1 สาระสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

หลักการและเหตุผลที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น มีข้อความปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติไว้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ดำเนิน กิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวแต่เป็นไป เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ (Officer) ต้องรับผิดในกรณีที่เกิดละเมิด จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ (Performance of Duties) แล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน (Individual) โดยให้รับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) จึงเป็นการ ไม่เหมาะสม ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้น โดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติ หน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม (Joint Debtor) ในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้ บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นภาระบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนทำให้ เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเพราะเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบ ด้วยเหตุนี้จึงได้กำหนดให้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำ ความผิดเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

โดยให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ<sup>1</sup> โดยประกาศใช้เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539

ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สรุปได้ดังนี้<sup>2</sup>

1) พระราชบัญญัติมิได้วางหลักเกณฑ์เฉพาะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ไม่ต้องรับผิด หน่วยงานของรัฐ (State Agency) ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) แก่ผู้เสียหาย (Injured Person)

2) พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิด (Liability for a Wrongful Act) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด แต่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าหากเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้ไม่ได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับในเรื่องที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดชอบเป็นส่วนตัว (Personal Liability) เฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligence) เป็นต้น

4) พระราชบัญญัตินี้มิได้ใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมด โดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการเท่านั้น และใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ (Perform the Duty) เท่านั้น

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดได้ที่ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก).

<sup>2</sup> ฤทัย หงส์สิริ. (2543). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารการพาณิชย์นาวิ*. 19(2). หน้า 39-64. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความรับผิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 43.

### 3.1.1 ความหมายของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความหมายของ เจ้าหน้าที่ (the Official) และหน่วยงานของรัฐ (State Agency) ปรากฏอยู่ในคำนิยาม ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

เจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 ได้กำหนดคำนิยามของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้ง หรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ ยังมีการให้คำอธิบายคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้รัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง หรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด<sup>3</sup>

หากผู้กระทำละเมิดไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมไม่นำพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ แต่ถ้าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่าจะใช้กฎหมายดังกล่าวบังคับได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณานิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามนัยมาตรา 4 แล้วจะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ (The Officials) จะเป็นบุคลากรของรัฐ 4 ประเภท คือ 1) ข้าราชการ 2) พนักงาน 3) ลูกจ้าง และ 4) ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้<sup>4</sup>

1) ข้าราชการ (Government Official)

<sup>3</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. เอกสารถอดเทปการบรรยายเรื่อง “กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540. หน้า 11-12 อ้างถึงใน ชาชูชัย แสงศักดิ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 61.

<sup>4</sup> พัชณา จิตรมหีมา. (2564). หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิศาระห์ปัญหาของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย. *บทความเชิงพิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 9-12.

ข้าราชการ หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายนั้น ๆ ให้รับราชการตามหน่วยงานของรัฐประเภท กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งมีระเบียบข้าราชการบังคับ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน และการบังคับบัญชาเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างหรือตัวแทนที่เกิดจากความสัมพันธ์ตามหลักนิติกรรมสัญญาและปฏิบัติต่อกันแต่เพียงตามสัญญา

ข้าราชการ<sup>5</sup> ได้แก่บุคคลผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้มีสถานะเป็นข้าราชการโดยกฎหมายข้าราชการมี 15 ชนิดย่อย<sup>6</sup> 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
- (15) ข้าราชการการเมือง แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงข้าราชการในพระองค์

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560

มาตรา 4 การจัดระเบียบบริหารราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ตามพระราชบัญญัตินี้

๑๓๑

๑๓๑

บรรดาบทกฎหมายใดที่บัญญัติถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้หมายความรวมถึงข้าราชการในพระองค์ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้หรือในพระราชกฤษฎีกา

<sup>6</sup> กิริติ บัวสด. (2564). *ปัญหาการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 68.

## 2) พนักงาน (Officer)

พนักงาน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานในหน่วยงานของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ซึ่งอาจเป็นพนักงานตามองค์กรอื่นที่มีใช้ประเภทกระทรวง ทบวง กรม แต่เป็นพนักงานผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ เช่น พนักงานการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พนักงานการประปานครหลวง พนักงานการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือเป็นพนักงานในหน่วยงานอื่นของรัฐซึ่งไม่เป็นส่วนราชการ เช่น พนักงานราชการ พนักงานสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน พนักงานสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พนักงานสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พนักงานสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานมหาวิทยาลัย ซึ่งพนักงานเหล่านี้มีลักษณะการทำงานที่คล้ายคลึงกับข้าราชการ

## 3) ลูกจ้าง (Employee)

ลูกจ้าง หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวของกระทรวง ทบวง กรม หรือของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น โดยลูกจ้างประจำได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณค่าจ้างประจำ ส่วนลูกจ้างชั่วคราวได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่นหรือจากเงินนอกงบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งส่วนใหญ่จะมีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานเป็นหลัก หากเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีการทำสัญญาว่าจ้างมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ซึ่งไม่มีการบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบเกี่ยวกับการรับสมัครหรือบรรจุแต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐ ย่อมถือว่ามีนิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน หากมีการทำละเมิดเกิดขึ้น ความผิดทางละเมิดดังกล่าวต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เนื่องจากลูกจ้างดังกล่าวไม่ถือเป็นเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 849/2542<sup>7</sup>)

<sup>7</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 849/2542 ให้ความเห็นว่า ลูกจ้างขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งได้ทำสัญญาว่าจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ตามระเบียบว่าด้วยเรื่องรับสมัครบรรจุ และให้ออกของพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน รวมทั้ง

การที่จะพิจารณาว่าลูกจ้างคนใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น อาจพิจารณาโดยจำแนกตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลในสังกัดออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(3.1) ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือนการเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือระเบียบว่าด้วยลูกจ้างประจำ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานลักษณะเป็นการประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขึ้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ลูกจ้างประเภทนี้ มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ และความรับผิดชอบทางละเมิดของลูกจ้างประเภทนี้ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(3.2) ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงานไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างที่เป็นการจ้างตามหนังสือหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างดังกล่าวกับหน่วยงานที่ว่าจ้างย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ความรับผิดทางละเมิดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### 4) ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น (Other Person Performing Duties)

ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น<sup>8</sup> หมายความว่า นอกเหนือจากการเป็นข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างตามที่ได้อ้างมาข้างต้นแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ประเภทอื่นที่ปฏิบัติงานให้หน่วยงานของรัฐได้อีก ไม่ว่าจะเป็น โดยการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด หรืออาจจะมีการเรียกชื่ออย่างไรก็ได้ เช่น อนุกรรมการ คณะทำงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการใดการหนึ่ง

---

ความผิดทางละเมิดซึ่งต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ลูกจ้างดังกล่าวจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>8</sup> มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามเพิ่มเติมว่า ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ในประเด็นนี้ พิเคราะห์แล้วสามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี คือ

1. มีการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ หรืออนุกรรมการ เช่น กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรรมการการเลือกตั้ง กรรมการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และอนุกรรมการต่าง ๆ
2. มีการแต่งตั้งในฐานะอื่น เช่น คณะทำงาน ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของส่วนราชการต่าง ๆ

โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น จึงหมายถึง ผู้ปฏิบัติงานที่มีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง<sup>9</sup>

ตัวอย่างกรณีที่ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.351/2545 พนักงานลูกจ้างประจำ สำนักงานเขตคันนายาว สังกัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 351/2545 รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นประธานการเจรจาข้อตกลงแก้ปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อนอันเกิดจากการปฏิบัติงานตามโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงถือได้ว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นกรณีที่บุคคลเหล่านั้นได้รับแต่งตั้งมาเพื่อปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้นคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่เช่นกัน

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 398/2552 เมื่อนาย ส. และ นาย ป. ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชนโดยระบุตัวบุคคลเป็นการเฉพาะตามมาตรา 16 และมาตรา 19 (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 จึงถือได้ว่าบุคคลทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่

ตัวอย่างกรณีที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 849/254 ลูกจ้างขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งได้ทำสัญญาว่าจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบว่าด้วยเรื่องรับสมัคร บรรจุ และให้ออกของพนักงานเจ้าหน้าที่องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน รวมทั้งความผิดทางละเมิดซึ่งต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ลูกจ้างดังกล่าวจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>9</sup> พัทธมา จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 9-12.

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1124/2556 เมื่อบริษัท บริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน และลูกจ้างของบริษัท บริหารสินทรัพย์ สุขุมวิท จำกัด ตลอดจนผู้ที่ได้รับมอบหมาย จึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่และไม่อยู่ภายใต้ บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### หน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้งโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐ โดยตรง เพราะฉะนั้น ในคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จึงหมายความถึง<sup>10</sup>

1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม

2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะไม่ครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้ คือ

(1) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนโรงงานยาสูบ คือ กระทรวงการคลัง

(2) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน ความรับผิดทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหลายครั้งกำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 30 พ.ศ. 2564<sup>11</sup> โดยกำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น

<sup>10</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 70-72.

<sup>11</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2564



- (1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี
- (2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์
- (3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข
- (4) สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
- (5) สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- (6) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
- (7) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- (8) สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
- (9) สถาบันพระปกเกล้า
- (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)
- (22) ศูนย์มานุษยวิทยาสิรินธร (องค์การมหาชน)
- (23) กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ
- (24) สถาบันมาตรวิทยาแห่งชาติ
- (25) แพทยสภา
- (26) บริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย
- (27) สถาบันส่งเสริมการสอนวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
- (28) สภาเกษตรกร
- (29) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ
- (30) กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

- (31) หันตแพทยสภา
- (32) สภาการพยาบาล
- (33) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (34) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- (35) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (36) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจหลักทรัพย์
- (37) ครูสภา
- (38) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (39) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (40) สภาวิศวกร
- (41) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- (42) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- (43) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ
- (44) สภากายภาพบำบัด
- (45) สภาสถาปนิก
- (46) สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
- (47) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ
- (48) สำนักงานอัยการสูงสุด
- (49) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (50) สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- (51) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- (52) สภาเทคนิคการแพทย์
- (53) กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ
- (54) สำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม
- (55) กองทุนประกันชีวิต
- (56) กองทุนประกันวินาศภัย
- (57) สภาวิชาชีพบัญชี

- (58) สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย
- (59) สัตวแพทยสภา
- (60) กองทุนการออมแห่งชาติ
- (61) กองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์
- (62) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (63) สำนักคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ
- (64) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (65) สำนักงานคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า
- (66) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (67) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
- (68) กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา
- (69) สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ
- (70) สภาการแพทย์แผนไทย

นอกจากนี้ ได้มีการเพิ่มเติมมาตรา 3/1 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงาน ดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้<sup>12</sup>

- 1) องค์กรมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรมหาชน
- 2) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

ตัวอย่างกรณีที่ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 12/2546 สำนักงานธนานุเคราะห์มี วัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการรับจำนำแต่ไม่ได้ถูกจัดตั้งให้เป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายพิเศษแต่ประการใด สำนักงานธนานุเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ดังนั้นสำนักงานธนานุเคราะห์ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.311/2546 เทศบาลเมืองตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ

<sup>12</sup> แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 393/2545 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง จึงถือเป็นหน่วยงานของรัฐ ในฐานะเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ

ตัวอย่างกรณีที่ไม่เป็นหน่วยงานของรัฐ

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 225/2546 และ เรื่องเสร็จที่ 1042/2547 ครุสภามีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจแต่เป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ ดังนั้น เมื่อยังไม่มี การตามพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ครุสภาเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ครุสภาจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัตินี้<sup>13</sup>

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 271/2553 สำนักงานสภาพัฒนาการเมืองเป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า มิได้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากสถาบันพระปกเกล้าจึงมิใช่หน่วยงานของรัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.21/2548 สำนักงานที่ดินจังหวัดระยองมิใช่หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลที่อาจถูกฟ้องให้ชดเชยค่าเสียหายได้ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะเรียกกรมที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย

### 3.1.2 ลักษณะของการกระทำที่ถือเป็นละเมิด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัตินิยามคำว่า “การกระทำละเมิด” ตามมาตรา 6 ไว้ และไม่มิตินิยามคำว่า “จงใจ” (Willful Act) หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” (Grossly Negligent Act) ตามมาตรา 8 ไว้เช่นกัน ในเบื้องต้นจึงต้องศึกษาจากพระราชบัญญัตินั้นเอง ซึ่งมาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” จึงแสดงว่า “การกระทำละเมิด” “จงใจ” หรือ

<sup>13</sup> หมายเหตุ ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2549 กำหนดให้ครุสภา เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

“ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้นต้องศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายอื่น และนำมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>14</sup>

แนวคิดนี้สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2548<sup>15</sup> ซึ่งมีเนื้อหาว่า มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ย่อมมีความหมายในทางกลับกันได้ว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เป็นพิเศษ ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อปรากฏว่ากฎหมายที่บัญญัติถึงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้กำหนดความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างเอกชน จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ด้วย

นอกจากนี้ ได้มีความเห็นสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2548 ดังกล่าวไว้ว่า บทบัญญัติในส่วนที่มีบทบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ก็ต้องใช้พระราชบัญญัตินี้แทน แต่ส่วนใดไม่มีบทบัญญัติไว้ หรือ ไม่ขัดหรือแย้งกัน ก็คงใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่ง

<sup>14</sup> ชูชาติ อิศวโรจน์. (2553). *คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 66-67.

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2548 แม้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้แยกหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่มิให้เป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐก็ตาม แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายรวมทั้งความรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยครบถ้วน และโดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ย่อมมีความหมายในทางกลับกันได้ว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เป็นพิเศษ ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อปรากฏว่ากฎหมายที่บัญญัติถึงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้กำหนดความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างเอกชน จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ด้วย

และพาณิชย์ต่อไปตามเดิม ดังเช่น หลักเกณฑ์การกระทำละเมิด ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด อายุความ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของผู้เสียหาย ตลอดจนนิรโทษกรรม<sup>16</sup>

### 3.1.2.1 กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

#### 1) การกระทำโดยจงใจ (Willful Act)

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดไม่สำคัญ ดังนั้น แม้ผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากกว่าที่เข้าใจ แต่ถ้าผู้กระทำได้กระทำโดยเข้าใจว่าจะมีผลเสียหายอยู่บ้างแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นเล็กน้อยเพียงใดก็ถือเป็นการกระทำความเสียหายโดยจงใจอยู่นั่นเอง<sup>17</sup> อย่างไรก็ตาม การกระทำโดยสุจริต (In Good Faith) แต่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริงย่อมแสดงว่าเป็นการกระทำโดยไม่รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำให้เสียหายโดยจงใจ<sup>18</sup>

การกระทำ “โดยจงใจ” (Intend) มีความคล้ายกับ “โดยเจตนา” (Intent) ในทางอาญา แต่แตกต่างกันเพียงว่า การกระทำโดยตรงใจนั้นหมายถึงกระทำโดยรู้สำนึก (Consciously) ในการกระทำว่าจะจะเป็นผลเสียหายต่อบุคคลอื่นแต่ไม่ได้หมายเลยไปถึงว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นโดยเฉพาะเหมือนกับการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา ฉะนั้น ได้ว่าการกระทำโดยเจตนาในทางอาญาย่อมเป็นการกระทำโดยจงใจในความหมายของมาตรา 420<sup>19</sup>

<sup>16</sup> สักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 263.

<sup>17</sup> จิตติ ดิงศักดิ์. (2523). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 178. อ้างถึงใน ตริเพชร จิตรมหีมา. (2555). หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารนิติพัฒน์นิวส์*, ปีที่ 1 (ฉบับปฐมฤกษ์). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. หน้า 96.

<sup>18</sup> สุมาลี วงษ์วิจิต. (2548). *กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรรู้ได้ (Law of tort, management of affairs without mandate undue enrichment)* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: ภาควิชากฎหมายแพ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 47. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

<sup>19</sup> มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสมอ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาเสมอไป ทั้งนี้ ก็เพราะจงใจมีความหมายกว้างกว่าเจตนาตนเอง<sup>20</sup>

## 2) กระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligent Act)

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) ไม่ได้บัญญัติค่านิยามไว้ แต่อาจเทียบเคียงได้กับการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) มาตรา 59 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า กระทำโดยประมาทได้แก่ กระทำ ความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง (Carelessness) ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ (Nature and Circumstances) และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ดังนั้น การกระทำโดยประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงหมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำพึงใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่<sup>21</sup> ทั้งนี้ ความระมัดระวังของบุคคลต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ พิจารณา ดังนี้

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ เป็นผู้หญิงหรือชาย เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมายความรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย<sup>22</sup>

พฤติการณ์ หมายถึง เหตุภายนอกตัวผู้กระทำ เช่น ขณะเกิดเหตุเป็นกลางวันหรือกลางคืน เหตุเกิดในเมืองหรือในป่า เหตุเกิดในยามสงบหรือมีคนร้ายเข้ามาปล้นจี เพราะพฤติการณ์อันเป็นเหตุภายนอกตัวผู้กระทำอาจทำให้ความระมัดระวังแตกต่างกันไปได้ สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำนั้นต้องสมมติขึ้นเปรียบเทียบโดยบุคคลที่สมมตินั้น สภาพทางร่างกายถืออย่างเดียวกับผู้กระทำ แต่สภาพทางจิตใจถือระดับทั่วไปของบุคคลในสภาพร่างกายอย่างเดียวกันนั้น ทั้งบุคคลที่สมมติจะต้องสมมติว่าอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำด้วย เมื่อเปรียบเทียบกันถ้าบุคคลที่สมมติจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อม

<sup>20</sup> สุขุม สุนิตย์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ. หน้า 15.

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

<sup>22</sup> สำนักงานศาลปกครอง. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 45.

ถือว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ถ้าบุคคลที่สมมติจะกระทำเช่นเดียวกับผู้ที่กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ<sup>23</sup>

ตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 769/2510 จำเลยเป็นหญิงอายุ 28 ปี ขับรถมาคนเดียวขณะหยุดรถรอสัญญาณไฟเมื่อเวลา 21 นาฬิกา ได้มีคนร้ายเปิดประตูเข้าไปนั่งคู่และใช้ระเบิดมือขู่ให้ขับรถไป จำเลยตกใจขับรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟออกไปชนรถที่เล่นสวนมาโดยไม่ได้เจตนาตามพฤติการณ์เช่นนี้จะว่าการชนเกิดเพราะความประมาทของจำเลยไม่ได้ เพราะบุคคลในภาวะตกตะลึงกลัวจะทำให้มีความระมัดระวังเช่นบุคคลปกติหาได้ไม่ เมื่อจำเลยไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อทำละเมิดจำเลยจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่รถชนกันนั้น ทั้งนี้ คำพิพากษาที่ 769/2510 ดังกล่าว เป็นตัวอย่างการวินิจฉัยคำ 4 คำ คือ “บุคคล” คือเป็นผู้หญิงการตกใจจะต้องมีมากกว่าผู้ชายโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนร้ายนั่งคู่แล้วมีระเบิดด้วย “ในภาวะเช่นนั้น” เมื่อคนร้ายเอาระเบิดมาขู่ก็ต้องตกใจเป็นธรรมดา “วิสัย” ของผู้หญิงเจอคนร้ายเข้าไปในรถก็ต้องกลัว “พฤติการณ์” ภายนอกเป็นเวลากลางวันและคนร้ายถือระเบิดซึ่งถือเป็นพฤติการณ์อย่างหนึ่งทำให้ตกใจกลัวได้การขับรถฝ่าไฟแดงไปชนรถจอดเสียหายจึงไม่ใช่ประมาทเลินเล่อ

ประมาทเลินเล่อไม่มีคำนิยามไว้โดยเฉพาะ ศาลฎีกาวินิจฉัยคดีโดยนำมาตรา 59 วรรคสี่ มาใช้อธิบายการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 619/2510 ที่ 13010/2520 ที่ 977/2525 ที่ 2468/2526<sup>24</sup>

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคแรก ได้วางหลักว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น “โดยจงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะฟ้องร้องไล่เบี้ยค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชดใช้แก่บุคคลภายนอกจากเจ้าหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา มิใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้แต่อย่างใด การพิจารณาว่าการกระทำใด เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง พิจารณาดังนี้

<sup>23</sup> ศักดิ์ สนองชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 20-21.

<sup>24</sup> ศรีเพชร จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 104.



การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligent Act) เป็นส่วนที่อยู่กึ่งกลาง ระหว่างจงใจ (Intend) กับประมาทเลินเล่อธรรมดา (Negligent) <sup>25</sup> และคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) มีหนังสือตอบข้อหารือกรมบัญชีกลางว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent) ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย (Law) และระเบียบ (Regulation) จนถึงคณะกรรมการวินัยร้อยทุกข์ (Complaint Committee) หรือศาล (Courts) ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น<sup>26</sup> การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ยังอยู่ในองค์ประกอบในความหมายของมาตรา 420 อยู่ในประเด็นเรื่องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้พิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไปแล้ว จะมีสิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือไม่ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ จึงมิใช่องค์ประกอบในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดหรือไม่ เพราะองค์ประกอบในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดหรือไม่ ยังคงต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่เท่านั้น แต่หากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างจงใจกับประมาทเลินเล่อ ก็ต้องถือว่าองค์ประกอบของละเมิดอยู่ในข้อนี้ด้วย<sup>27</sup>

### 3.1.2.2 กระทำต่อผู้อื่น โดยผิดกฎหมาย (To Act another Person Unlawfully)

กระทำต่อผู้อื่น หมายความว่า กระทำต่อบุคคลอื่นซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา (Person) หรือนิติบุคคล (Juristic Person) ก็ได้ จะทำต่อสิทธิ (Right) หรือทรัพย์สิน (Property) ของบุคคลอื่น ก็เป็นการกระทำต่อผู้อื่น กระทำต่อตนเองหรือทรัพย์สินของตนเองอันก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น ก็เป็นการกระทำต่อผู้อื่น แต่ถ้การกระทำใด ๆ ไม่ก่อความเสียหาย (Damage) แก่ผู้อื่นย่อมไม่ใช่การกระทำต่อผู้อื่น

<sup>25</sup> ศนันท์กรณ โสคติพันธุ์. (2561). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 246.

<sup>26</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540 อ้างถึงใน ชูชาติ อัสวโรจน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 79.

<sup>27</sup> ศนันท์กรณ โสคติพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 246.

กระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่า กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 จะบัญญัติไว้ว่าการกระทำละเมิดต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายแต่ มาตรา 421 ซึ่งบัญญัติถึงการกระทำละเมิดโดยการใช้สิทธิเกินส่วนหรือแก่งผู้อื่นก็เรียกการกระทำนั้นว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดเช่นเดียวกัน ดังนั้น การกระทำผิดกฎหมายจึงมีความหมาย 3 ประการ<sup>28</sup> คือ

- 1) การกระทำซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด
- 2) การล่วงสิทธิหรือประทุษร้ายต่อสิทธิของบุคคลอื่น
- 3) การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

คำว่า “โดยผิดกฎหมาย” เป็นคำในมาตรา 420 ทำให้เข้าใจว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วย่อมไม่เป็นละเมิด แท้จริงแล้วคำว่าโดยผิดกฎหมายนั้นหมายความว่า กระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้กระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาเสียหายโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็เป็นละเมิดได้ แต่ถ้าหากเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้ง (Explicit) เช่นประมวลกฎหมายอาญา การกระทำผิดกฎหมายนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัว แต่ถ้าผู้กระทำมีอำนาจทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย เช่น เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรืออาศัยสิทธิในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาลหรืออาศัย สิทธิในฐานะเป็นสัญญาแม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจ (Power) โดยชอบดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย<sup>29</sup>

### 3.1.2.3 บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย (To Injure another Person)

ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหาย ย่อมไม่เป็นละเมิด สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้นมีลักษณะสำคัญ ดังนี้<sup>30</sup>

- 1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด
- 2) เป็นความเสียหายที่แน่นอนไม่ว่าจะเป็นความเสียหายแก่ ชีวิต (Life) ร่างกาย (Body) อนามัย (Health) เสรีภาพ (Liberty) ทรัพย์สิน (Property) หรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครองอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงิน หรือความเสียหาย

<sup>28</sup> ศักดิ์ สนองชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 31.

<sup>29</sup> สุขุม สุภนิตย์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20. หน้า 28-29.

<sup>30</sup> สำนักงานศาลปกครอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 59-60.

อันไม่ใช่ตัวเงิน หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบัน หรือความเสียหายในอนาคต อันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

3) เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

### 3.2 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการเฉพาะตัว

เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการเฉพาะตัว (Personal Liability) ผู้เสียหาย (Injured Person) อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

#### 3.2.1 ลักษณะการกระทำละเมิดที่มีไม่จากการปฏิบัติหน้าที่

มีลักษณะดังนี้<sup>31</sup>

1) กรณีที่ไม่ได้เกิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ เช่น

พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 239/2549 นาย น. (ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกวิชาชีพ) พาคณะเจ้าหน้าที่เดินทางกลับจากราชการ โดยเดินทางถึงศูนย์ฝึกอาชีพแล้วถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นการปฏิบัติหน้าที่ การที่นาย น. นัดแนะให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมกันรับประทานอาหารโดยให้ นาย ส. ขับรถยนต์ของทางราชการไปที่ร้านอาหารและหลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้วจึงขับรถยนต์ไปส่งครูสตรีที่ไม่มีพาหนะกลับบ้าน และนำรถยนต์ไปเก็บไว้ที่บ้านพักของนาย ส. กรณีดังกล่าวไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อขณะที่รถยนต์ของทางราชการสูญหายไม่ได้เกิดขึ้นในขณะที่นาย น. และนาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ นาย น. และนาย ส. จึงต้องร่วมรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) กรณีเกิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่แต่กระทำด้วยเรื่องส่วนตัว เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขอทราบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี เพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีในคดีอาญา ที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้น เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้จะเป็นหนังสือราชการและลงนามในฐานะอธิการบดี ก็มีไม่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะอธิการบดี ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าส่วนการศึกษานอกโรงเรียน

<sup>31</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 52-59.

กระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวมิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน ที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) กรณีเหตุเกิดเพราะกระทำผิดทางอาญาไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการจึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 85/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยการใช้อำนาจเอกสารปลอม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือเกลียดชัง และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกย้ายไปช่วยราชการที่อื่น อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การใช้อำนาจเอกสารปลอมดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และยังเป็น การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญ่อีกด้วย การกระทำละเมิดในมูลคดี ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง จึงไม่ใช่การกระทำละเมิดในทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4) การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติหรือโดยทั่วไปหรือตามที่ได้รับมอบหมายมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 68/2544 การกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นการกระทำในหน้าที่และการกระทำดังกล่าวต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งการกระทำในหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนี้เกิดจากการกระทำในหน้าที่ของแพทย์ในการ ตรวจรักษาโรคตามหน้าที่ปกติทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใดคดีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2551 การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานประกันสังคม) ได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับชื่อสถานประกอบการที่ผู้ประกันตน (ผู้ฟ้องคดี) เคยทำงานและระบุ สถานะการทำงานของผู้ฟ้องคดีในเอกสารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีลาออกโดยทุจริตต่อหน้าที่ โดยไม่ได้ ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวมาจัดทำเอกสารและนำไปลงในระบบคอมพิวเตอร์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ไม่มีหน่วยงานใดนับผู้ฟ้องคดีเข้าทำงาน จึงขอให้

ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับชื่อสถานประกอบการที่ผู้ประกันตนเคยทำงานดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

จากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า กรณีตามข้อ 1- 3 เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ส่วนกรณีตามข้อ 4 ถึงแม้การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังคงต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ โดยอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

### 3.2.2 ผลของความรับผิดในกรณีการทำละเมิดที่มีมิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6<sup>32</sup> กำหนดว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ความรับผิดที่เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 6 เป็นการกระทำละเมิดที่มีมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำโดยส่วนตัว (Personal Act) ของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 6 จึงกำหนดให้เป็นความรับผิดที่เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ (Personal Liability of The Officials) กรณีตามมาตรา 6 นี้ เป็นการกระทำละเมิดซึ่งไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย (Power and Duty under the Law) แต่เป็นละเมิดที่เกิดจากการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ มาตรา 6 ตอนท้ายกำหนดให้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ดังนั้น หากเป็นการทำละเมิดในฐานะส่วนตัว ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องผู้ทำละเมิดโดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ เพราะไม่ได้เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษาออกโรงเรียนใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้อื่น เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวมิใช่เป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>33</sup>

<sup>32</sup> มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

<sup>33</sup> พัชณา จิตรมหีมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 16-18.

สรุปได้ว่าถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดมิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่ ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวเช่นเดียวกับเอกชน จึงต้องถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรม (Courts of Justice)<sup>34</sup>

### 3.3 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้วางหลักเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า ให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (Performance of Duties) ซึ่งผู้เสียหาย (Injured Person) อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ (Administrative Agency) ดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ (Officer) ไม่ได้ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นต่อบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกสามารถดำเนินการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

#### 3.3.1 ลักษณะการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ในลักษณะที่เป็นการกระทำทางกายภาพ หรือเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Power under the Law) หรือจากการออกกฎ (Rule) คำสั่งทางปกครอง (Administrative Act) หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร<sup>35</sup>

##### 1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

การใช้อำนาจ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะเหนือกว่าเอกชนมีความชอบธรรมที่จะกระทำการเหนือบุคคลหรือทรัพย์สิน ซึ่งการใช้อำนาจนี้ หมายความว่าความเฉพาะการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองเท่านั้น ได้แก่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีใช้การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>34</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 326/2546, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.20/2544, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.20/2545, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 346/2546

<sup>35</sup> สำนักงานศาลปกครอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22. หน้า 109.

(The Criminal Procedure Code) และกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่มีเจ้าหน้าที่มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุมป้องกันและการปราบปรามผู้กระทำความผิด<sup>36</sup> ตัวอย่างเช่น<sup>37</sup>

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 33/2545 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 กำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีอำนาจหน้าที่ประการสำคัญในการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงรักษาทางพิเศษ ทั้งนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะดำเนินงานเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือการจัดให้มีทางพิเศษโดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนและผู้ใช้ทางด่วนด้วย เมื่อปรากฏว่าการก่อสร้างทางด่วนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในหมู่บ้านจนกระทั่งมีการทำหนังสือร้องเรียนของความเป็นธรรมและขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดจากการก่อสร้างแต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ยังไม่อาจดำเนินการปรับปรุงแก้ไขได้จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางด่วนเป็นผลโดยตรง จากการใช้อำนาจตามกฎหมายของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.5/2546 เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารบริการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ป. 179/2553 คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ มีวาระการดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มีผลใช้บังคับ กรณีพิพาทในคดีนี้จึงต้องบังคับใช้กฎหมายตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่) 4 พ.ศ. 2546 เมื่อมาตรา 64/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ความเป็นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อลาออก ดังนั้น เมื่อนาย ถ. นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ ได้ยื่นหนังสือลาออก ห้ามผลให้นาย ก. ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่ง

<sup>36</sup> อัมพน เจริญชีวินทร์. (2545). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 19-20.

<sup>37</sup> จูติพร ลิ้มแหลมทอง. (2548). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ หนังสือประกอบการสอนวิชา LW 461 (H) ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 102-103.

รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ไปพร้อมกับนาย ถ. ค้วยไม่ ดังนั้น คำสั่งของนายอำเภอเมืองลำพูนที่ให้คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ และคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ใหม่ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่สนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ส่วนการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาหรือการ โอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ไม่ใช่กรณีละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ<sup>38</sup> ตัวอย่างเช่น

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 การที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมให้มีการเก็บเครื่อง โคบอลท์- 60 ไว้ในสถานที่ที่เหมาะสมเป็นเหตุให้มีคนร้ายลักไปขายให้ผู้ฟ้องคดีบางราย ทั้งไม่ควบคุมให้เครื่องดังกล่าวติดเครื่องหมายบริเวณรังสี ให้ครบถ้วนโดยไม่มีข้อความว่า “อันตราย” และ “วัตถุกัมมันตรังสี” นั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ว่า เป็นวัตถุอันตรายจึงแก้ทำให้กัมมันตภาพรังสีแพร่กระจาย เป็นเหตุให้มีคนตายและบาดเจ็บเป็นการกระทำละเมิดที่เป็นผล โดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามด้วยกฎหมายกำหนดให้สำนักงานพลังงานปรมาณูสันติต้องปฏิบัติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 833/2562 ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้อำนวยการเขตรายการบูรณะในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดี ในระหว่างที่บริษัท พ. ก่อสร้างอาคารโครงการ ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2551 จนแล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม 2552 ได้มีวัตถุตกลงบนที่พักอาศัยของประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงและเกิดฝุ่นละออง ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ไม่สามารถตากเสื้อผ้า ได้ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการซักเสื้อผ้า ผู้อำนวยการเขตรายการบูรณะซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหก ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>38</sup> ฐิติพร ลิ้มแหลมทอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37, หน้า 104.



4) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ได้ลงมือปฏิบัติแล้วแต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานเกินกว่าปกติวิสัยที่จะพึงใช้สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้<sup>39</sup> ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรถ้าก่อให้เกิดความเสียหายก็สามารถบอกให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบได้<sup>40</sup>

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 268/2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้เวลาพิจารณาออกใบอนุญาตคัดแปลงอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีถึง 6 ปีเศษซึ่งเป็นระยะเวลาเกินสมควรอันอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะต่อเติมคัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและสามารถใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นได้ตลอดมา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่มีสิทธิหน่วงเหนี่ยวสร้างขึ้นตอนการอนุญาตยาวถึงหกปีเศษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการล่าช้าอันเนื่องมาจากการสร้างขึ้นตอนเกินความจำเป็น จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

### 3.3.2 ผลของความรับผิดชอบในกรณีการทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5<sup>41</sup> กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) และถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 5 วรรคสอง)

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 5 เป็นความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (Liability From the Performance of Duties) ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่

<sup>39</sup> อำนวย เจริญชินวินทร์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 27.

<sup>40</sup> ลีดิพร ลิมแหลมทอง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 104 -105.

<sup>41</sup> มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ได้กระทำ<sup>42</sup> เช่น ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 110/2553 ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่า นาย ย. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งอันเป็นผลให้ นาย ย. ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย แต่เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่สั่งให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดอุดรธานีให้ นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำละเมิดต่อ นาย ย. กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีผู้ออกคำสั่งจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 562/2546 วินิจฉัยว่า อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้นำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยทั่วไป มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยส่วนใหญ่จึงเป็นศาลปกครอง (Administrative Court) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่หากการละเมิดนั้นมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาแล้ว การฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (Court of Justice) เช่น ลูกจ้างในสังกัดหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยจับรถเก็บขยะมูลฝอยด้วยความประมาทชนท้ายรถรับจ้างสาธารณะของผู้เสียหาย ทำให้รถยนต์ของผู้เสียหายได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549)<sup>43</sup>

<sup>42</sup> พัทธมา จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 13-16.

<sup>43</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549 วินิจฉัยว่า นาย ส. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ของสำนักงานเขตยานนาวา ปฏิบัติหน้าที่ขับรถเก็บขยะมูลฝอยด้วยความประมาทชนท้ายรถรับจ้างสาธารณะของ

บทบัญญัติมาตรา 5 กำหนดให้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน (Compensation) จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 347/2546<sup>44</sup> และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 5/2546)<sup>45</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่หากการละเมิดนั้น มิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติกรโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีนี้แม้จะเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งทำให้คดีดังกล่าวอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ลูกจ้างสังกัดสำนักงานเขตซึ่งอยู่ในสังกัดของกรุงเทพมหานครกระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวไม่ใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2545)<sup>46</sup>

นาย พ. ทำให้รถยนต์ของนาย พ. ได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวของนาย ส. จึงเป็นการทำละเมิดต่อ นาย พ. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

<sup>44</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 347/2546 วินิจฉัยว่า การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายชอบที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่จะฟ้องผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำละเมิดมิได้

<sup>45</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 5/2546 วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารบริการทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องกระทรวงสาธารณสุขหน่วยงานของรัฐ จะฟ้องเจ้าหน้าที่มิได้

<sup>46</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2545 วินิจฉัยว่า นาย ส. ลูกจ้างสังกัดสำนักงานเขตคันนายาว ซึ่งอยู่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี ขับรถยนต์บรรทุกน้ำหกสื้อขึ้นมาบนถนนรามอินทราเพื่อฉีดน้ำรดต้นไม้เกาะกลางถนน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. ขณะเกิดเหตุ นาย ส. ขับรถยนต์บรรทุกน้ำอยู่ในช่องทางเดินรถทางขวาที่เกาะกลางถนนฉีดน้ำรดต้นไม้อยู่ เป็นเหตุให้รถยนต์คันที่นาย พ. ผู้ฟ้องคดีขับชนท้ายรถยนต์บรรทุกน้ำดังกล่าวได้รับความเสียหาย ส่วนนาย พ. ได้รับอันตรายแก่กายสาหัส จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของนาย ส. ดังกล่าวไม่ใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

หากเป็นกรณีละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรณีนี้ มาตรา 5 วรรคสอง กำหนดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งทำให้บุคคลเสียหาย ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คณะรัฐมนตรีมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรณีนี้ กระทรวงการคลังถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 286-287/2547)<sup>47</sup> หรือกรณีการทำละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552)<sup>48</sup>

### 3.4 การเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้คำสินไหมทดแทนกรณีบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอกสามารถใช้สิทธิเรียกร้องคำสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ประกอบมาตรา 11 ได้สองทาง คือ ฟ้องคดีต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้คำสินไหมทดแทน และยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้คำสินไหมทดแทน

<sup>47</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 286-287/2547 วินิจฉัยว่า มติของคณะรัฐมนตรีให้นาย ว. ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน

<sup>48</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552 วินิจฉัยว่า คำสั่งเรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) และคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นแก่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 4 แทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

### 3.4.1 การฟ้องคดีต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงโดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน โดยหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหาย ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5

กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักในเรื่องนี้ไว้ในเรื่องเสรีจตีที่ 421/2543 กรณี นาย ส. ลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และ นาย ป. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งคนงานทำหน้าที่รดน้ำต้นไม้ริมถนน ในระหว่างการขับรถยนต์บรรทุกน้ำออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลอย่างกะทันหัน นาย ส. จึงห้ามล้อรถยนต์บรรทุกน้ำอย่างแรง ทำให้รถยนต์บรรทุกน้ำพลิกคว่ำได้รับความเสียหาย นาย ส. ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ส่วน นาย ป. ได้รับบาดเจ็บสาหัส กรณีดังกล่าวถือว่า นาย ส. พนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. กระทำละเมิดต่อ นาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่นกัน เมื่อ นาย ป. มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของ นาย ส. นาย ป. จึงเป็น “ผู้เสียหาย” และมีสิทธิเรียกร้องให้ กรุงเทพมหานคร คืนสังกัดของ นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้<sup>49</sup>

### 3.4.2 การยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 30<sup>50</sup> และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก วันที่ 20 ตุลาคม 2554

<sup>49</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2563). *คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กลุ่มมาตรการบังคับทางปกครองและแพ่ง สำนักกฎหมาย สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา. หน้า 20-21.

<sup>50</sup> ข้อ 30 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ข้อ 1<sup>51</sup> กำหนดไว้ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกให้ใช้บังคับเฉพาะกับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 บางประเภทเท่านั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม (Department) ราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) ยกเว้นราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) รัฐวิสาหกิจ(State Enterprise) ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ (Act) หรือพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำหรับการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีขั้นตอนกระบวนการดังนี้

#### 3.4.2.1 ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ผู้เสียหายที่ได้รับความสะดวกเสียหาย จากผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตอบข้อหารือกรุงเทพมหานครตาม ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 421/2543<sup>52</sup> ว่า “ผู้เสียหาย” ตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือ “บุคคลภายนอกตาม” ความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความสะดวกเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>51</sup> ข้อ 1 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

<sup>52</sup> ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 421/2543 นาย ส. ลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งพนักงานขับรถขนส่งน้ำ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และนาย ป. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งคนงานทำหน้าที่รดน้ำต้นไม้ริมถนน ในระหว่างการขับรถขนส่งน้ำออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้เกิดอุบัติเหตุเกี่ยวชนกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลอย่างกะทันหัน นาย ส. จึงห้ามล้อรถยนต์บรรทุกน้ำอย่างแรง ทำให้รถยนต์บรรทุกน้ำพลิกคว่ำได้รับความเสียหาย นาย ส. ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ส่วนนาย ป. ได้รับบาดเจ็บสาหัส กรณีดังกล่าวถือว่า นาย ส. พนักงานขับรถขนส่งน้ำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. กระทำละเมิดต่อนาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. เช่นกัน เมื่อนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของนาย ส. นาย ป. จึงเป็น “ผู้เสียหาย” และมีสิทธิเรียกร้องให้ กทม. ต้นสังกัดของนาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่นไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือไม่ก็ตาม

บุคคลดังกล่าวข้างต้นหากได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้<sup>53</sup> และตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก วันที่ 20 ตุลาคม 2554 ข้อ 1 ก็ได้กำหนดความหมายของผู้เสียหายไว้เช่นกันว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

#### 3.4.2.2 ขั้นตอนและกระบวนการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1) ออกใบคำขอให้ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 32

##### การยื่นคำขอ

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอก ทายาท หรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหาย แล้วแต่กรณีสามารถยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยยื่นคำขอและเอกสารประกอบหลักฐานการพิจารณา<sup>54</sup> โดยยื่นต่อหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้และหน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการต่อไปโดยเร็ว สำหรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลัง<sup>55</sup> กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรับเรื่องไว้ก่อน จะปฏิเสธไม่ได้แล้วให้ส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปพร้อมแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ เมื่อส่งเรื่องแล้วต้องแจ้งต่อผู้เสียหายที่มายื่นคำขอว่าผู้ที่กระทำละเมิดนั้นคือใคร เพื่อผู้เสียหายสามารถติดตามเรื่องได้ต่อไป โดยเริ่มนับเวลาในการพิจารณาคำขอ

<sup>53</sup> ชูชาติ อัสวโรจน์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 114.

<sup>54</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2565). *ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐ “ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน” กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด* (รวบรวมโดย นายเสมอ กาพภักดิ์). กรุงเทพฯ: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข. หน้า 5.

<sup>55</sup> กรมบัญชีกลาง. (2557). *คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. กรุงเทพฯ: สำนักความรับผิดทางแพ่งและสำนักงานคลังเขต 7 กรมบัญชีกลาง. หน้า 60.

หนึ่งร้อยแปดสิบวัน จากวันที่หน่วยงานที่กระทำละเมิดได้รับเรื่อง ในการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น สามารถทำได้ 2 วิธี คือ

(1) ยื่นคำขอด้วยตัวเอง

(2) ยื่นคำขอทางจดหมาย กรณีเช่นนี้ให้ตอบใบรับคำขอโดยจดหมายเช่นกัน

หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้คำขอและใบรับคำขอเป็นไปตามแบบคำขอและแนวทางการดำเนินการกรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0410.2/ว 12 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2558 ซึ่งการออกใบรับคำขอจะมีผลต่อการนับระยะเวลาการพิจารณาคำขอ กรณีผู้เสียหายส่งคำขอทางไปรษณีย์และได้รับใบตอบรับของไปรษณีย์ ใบตอบรับของไปรษณีย์ไม่ใช่ใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ออกให้ เป็นแต่เพียงหลักฐานทางไปรษณีย์ว่าได้มีการส่งซองเอกสารทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับแล้วเท่านั้น มิได้บ่งบอกว่าเอกสารในซองเป็นอะไร<sup>56</sup>

สาระสำคัญของใบรับคำขอ

สาระสำคัญในใบรับคำขอของหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ตายตัว แต่ทั้งนี้ ควรจะต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้<sup>57</sup>

(1) ชื่อหน่วยงานที่รับคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(2) เรื่องที่ขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(3) วันเดือนปี ที่รับคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(4) ชื่อผู้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

(5) จำนวนเงินที่ขอให้ชดใช้

(6) ลายมือชื่อผู้รับคำขอ

2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้าและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11

<sup>56</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.91/2547 ใบรับคำขอเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหายไว้แล้ว มีบุคคลใดเป็นผู้รับคำขอเมื่อใด และรับทราบในเรื่องการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนอันเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเพื่อให้รู้ระยะเวลาเริ่มต้นที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอไว้แล้วเสร็จ โดยการออกใบรับคำขอถือเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องออกให้ผู้ยื่นคำขอโดยพลัน การที่หน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>57</sup> สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 49. หน้า 22.



และต้องปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 32 และ ข้อ 33

ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรีบส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอของหน่วยงานรัฐ

ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอนั้น ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน การพิจารณาคำขอจึงต้องกระทำโดยไม่ชักช้า และหากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า และจะต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนดต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และหากจำเป็นก็สามารถขอขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สำหรับในส่วนของการออกใบรับคำขอศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่า “...เมื่อกฎหมายได้กำหนดกระบวนการพิจารณาระยะเวลาการพิจารณาและภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอไว้โดยชัดแจ้ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติ ย่อมถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด จึงต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด...” (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.554/2551)

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริง ให้กำหนดค่าเสียหาย และส่งคำสั่งนั้นให้แก่ผู้เสียหายที่ยื่นคำร้อง ทั้งนี้ ตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก วันที่ 20 ตุลาคม 2554 ข้อ 3 และ ข้อ 4 ดังนี้

ข้อ 3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สิน ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่เงิน ให้ใช้เงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ทรัพย์สินอื่น ให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม โดยมีหลักฐาน เช่น ภาพถ่ายของทรัพย์สินที่เสียหาย ค่าซ่อมตามใบเสร็จรับเงินของบริษัท ห้างหรือร้านที่ทำการซ่อม และใบกำกับภาษี เป็นต้น

ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดมีหน้าที่ในการพิจารณา กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งตามความเหมาะสมและเป็นธรรมแล้วนำเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งพิจารณาตั้งการต่อไป

การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินเพื่อให้ได้ราคาทรัพย์สินสุทธิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังกำหนดในการเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ โดยอนุโลม

ข้อ 4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาล ให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น ไม่เกิน 50,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย โดยมีใบเสร็จรับเงินของสถานพยาบาลมาแสดงเป็นหลักฐาน

(2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย

(ก) กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยต้องขาดประโยชน์การทำมาหาได้ไป ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาที่ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามเขตจังหวัดซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินวันละ 300 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกินหกสิบวัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(ข) กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้และไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาที่ผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกินสองเดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของร่างกาย โดยมีหลักฐานทางการแพทย์ว่าผู้เสียหายที่ต้องสูญเสียอวัยวะไปนั้นตกเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความสำคัญ

ของอวัยวะที่สูญเสียไป โดยให้พิจารณาว่าอวัยวะที่สูญเสียไปนั้นทำให้เป็นอุปสรรคหรือเสียความสามารถในการทำงานหรือในการประกอบวิชาชีพหรือในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด การพิจารณาว่าอวัยวะส่วนใดมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ให้เทียบเคียงกับกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์ และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพ ขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 โดยอนุโลม แต่ทั้งนี้ ให้จ่ายได้ไม่เกิน 100,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(4) ค่าปลงศพและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดการศพตามประเพณีทางศาสนา หรือประเพณีแห่งท้องถิ่น ให้ชดใช้ตามที่จ่ายจริง ไม่เกิน 40,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย

(5) ค่าขาดไร้อุปการะ ให้พิจารณาว่าทายาทของผู้เสียหายที่ถึงแก่ความตายนั้น ต้องเป็นทายาทผู้มีสิทธิได้รับการอุปการะเลี้ยงดูจากผู้ตายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจ่ายให้ทายาทคนละ 20,000 บาท ต่อผู้เสียหายที่เสียชีวิตหนึ่งราย

ทั้งนี้ ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของงบประมาณที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพิจารณาให้ความเห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการสอบสวน พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยแก่ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว จากนั้นให้เบิกจ่ายเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอตอบรับผลการวินิจฉัย

กรณีผู้ยื่นคำขอยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (Courts of Justice) หรือศาลปกครอง (Administrative Court) ที่มีอำนาจพิจารณาคดีภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้นมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้ถูกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างหน่วยงานของรัฐในการที่จะเบิกค่ารักษาพยาบาลนั้น เป็นสวัสดิการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานให้แก่ตนซึ่งเป็นสิทธิคนละส่วน และมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับความเสียหายในเรื่องละเมิด โดยในกรณีทั่วไปผู้กระทำละเมิดยังคงต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้นเต็มจำนวนค่าเสียหายที่เกิดจากการละเมิดนั้น จะนำค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับในส่วนนี้มาหักออกจาก ค่าสินไหมทดแทนอันจะพึงได้รับจากการกระทำละเมิดไม่ได้<sup>58</sup>

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้

<sup>58</sup> กรมบัญชีกลาง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 55, หน้า 60-61.

แทนที่จะต้องไปใช้วิธีฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐต่อศาล ซึ่งอาจต้องใช้เวลานานพอสมควร และเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบางครั้งค่าสินไหมทดแทนอาจจะเป็นเงินจำนวนไม่มาก ซึ่งหากจะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลก็จะไม่คุ้มค่าทนายความและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่หากผู้เสียหายได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลแล้ว และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ถือได้ว่าผู้เสียหายได้เลือกใช้สิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้ต่อมาผู้เสียหายจะได้รับการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีก หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องรับคำขอนั้นไว้พิจารณาเนื่องจาก การที่ให้ทั้งหน่วยงานของรัฐและศาลพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุอย่างเดียวกันอาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดที่แตกต่างกันได้<sup>59</sup>

### 3.5 การนับระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เนื่องด้วย มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอก และไม่มียกเว้นคดีใดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดระยะเวลาในเรื่องนี้ไว้ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาแนวทางการกำหนดระยะเวลาจากหนังสือ (Book) วิทยานิพนธ์ (Thesis) วารสาร (Journal) กฎหมาย (Law) บทความ (Article) และเอกสาร (Document) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาล (Judicial Precedent) เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้

<sup>59</sup> คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 603/2551 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมคุมประพฤติโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมคุมประพฤติ) แล้วมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 51 หรือยื่นคำขอเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 112 ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดว่าบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจะต้องเลือกใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลหรือมีคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การที่ให้องค์กรสององค์กร คือ ศาลยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกัน อาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากข้อเท็จจริงตามข้อหารือปรากฏว่านาย ผ. และนาง จ. ได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลยุติธรรมถือได้ว่านาย ผ. และนาง จ. เลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้ต่อมาจะได้รับการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรมคุมประพฤติไม่จำเป็นต้องรับคำขอนาย ผ. และนาง จ. ไว้พิจารณา

ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งปรากฏแนวทางการกำหนดระยะเวลาตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และแนววินิจฉัยของศาลฎีกา ดังนี้

### 3.5.1 ระยะเวลาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลายื่น คำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้อง คดีต่อศาล โดยมีรายละเอียดไว้ดังนี้

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ 110/2553

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ ค่วนที่สุด ที่ กค 0410.2/32892 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิด สรุปความได้ว่า กรมการปกครองขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อหารือ กรณีกรมการปกครอง และกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีแต่งตั้งคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดง ที่ อ. 326/2551 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 ให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ที่สั่งให้นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผลให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน คือ นาย ป. และนาง ว. ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่ากระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้นาย ข. ออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเป็นการเฉพาะตัว โดยกรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทยจะต้องเป็นผู้จ่าย ค่าตอบแทนเป็นเงิน 584,422.05 บาท กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและให้จังหวัด อุดรธานีส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมทั้งให้จังหวัดอุดรธานีพิจารณาเกี่ยวกับการ รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้นาย ข. ต่อไป ซึ่งกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมี ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดังนี้

1) นาย ข. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ และกรมการ ปกครองควรให้ความเห็นชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นายขยุทธฯ กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน หรือไม่

2) หากฟังได้ว่า คำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของนาย ข. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน ไม่

ขาดอายุความแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครองหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

3) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองได้มอบอำนาจให้จังหวัดอุดรธานีดำเนินการ ซึ่งจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดรวม 2 คำสั่ง คือ กรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณี นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยใช้คณะกรรมการชุดเดียวกันได้หรือไม่ และคณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการหรือไม่

เนื่องจากกรณีตามข้อ 1 ถึงข้อ 3 ข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรมการปกครองจึงได้หารือว่าความเห็นของกรมการปกครองตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท 0307.3/18120 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง กรมการปกครองจะต้องถือปฏิบัติอย่างไร ตามระเบียบหรือกฎหมายใด

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหาหรือของกรมการปกครองมีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงขอหารือปัญหาดังกล่าวต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และขอหารือประเด็นปัญหาเพิ่มเติมจากข้อหาหรือของกรมการปกครอง ดังนี้

1) ส่วนงานการสอบสวนที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหนังสือจังหวัดอุดรธานี ที่ ออ 0017/13579 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 ถือเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลการเงินของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช่หรือไม่ และเมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว จังหวัดอุดรธานีหรือกรมการปกครองต้องผูกพันหรือสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ อย่างไร

2) เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีหน่วยงานของรัฐส่งส่วนงานสอบสวนที่มีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎหมายมาให้พิจารณาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอทราบว่า กระทรวงการคลังสามารถกำหนดระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและการส่งส่วนงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการประเภทกระทรวง

ทบวงกรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ตามนัยมาตรา 14 (7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่านาย ย. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และนาย ย. ได้อุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2545 และได้ทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 อันเป็นผลให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและส่งผลให้นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย ต่อมา นาย ย. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องนาย ย. และนาย ย. ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ.326/2551 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่สั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและในวันที่ 13 ตุลาคม 2551 นาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้ยื่นคำขอให้จังหวัดอุดรธานีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง นาย ย. นาย ป. และนาง ว. มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ และกรมการปกครองควรให้ความเห็นชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลทั้งสามหรือไม่ เห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยา

ความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายสามารถ ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตามมาตรา 5 หรือยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ได้ โดยการ ใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ อันมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหาย รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับการ ใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครอง สูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 573/2549 สรุปความได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงาน ของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำ ละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการพิจารณาว่าผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดอันเกิดจากการออก คำสั่งทางปกครองตั้งแต่เมื่อใดนั้นศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 890/2549<sup>60</sup> และที่

<sup>60</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 890/2549 วินิจฉัยสรุปได้ว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาด้วย ไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดสะดุดหยุดลงแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 จึงได้รู้อย่างแน่ชัดในวันดังกล่าวว่า คำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยกอุทธรณ์เป็นเหตุละเมิด ก่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำละเมิดภายในระยะเวลา หนึ่งปีนับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี ทั้งสองในมูลละเมิดเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2549 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542



703/2551<sup>61</sup> สรุปได้ว่า ต้องถือวันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณีมิใช่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และคดีถึงที่สุดแล้วเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ได้มีคำสั่งให้นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 และนาย ข. ได้อุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2545 และได้ทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 อันเป็นผลให้นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและส่งผลให้นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 18 วรรคห้า<sup>62</sup>

<sup>61</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2551 วินิจฉัยสรุปได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งดังกล่าวโดยละเว้นหน้าที่ที่จะกระทำการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน ไม่สอบพยานที่ผู้ฟ้องคดีนำมาประกอบการพิจารณา ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวแล้วต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องต่อศาลในคดีนี้เพื่อเรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัยมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เป็นมูลพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว จะอ้างว่า ก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีพร้อมกันกับเหตุแห่งการฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นผู้ฟ้องคดีมิได้เรียกค่าเสียหายในกรณีละเมิดมาด้วย ฉะนั้น วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคดีถึงที่สุดแล้ว จึงหาใช้วันเริ่มต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไม่

<sup>62</sup> มาตรา 18 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 หรือเพราะเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (2) ถึง (7)

ถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบว่างลง ให้มีการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบแทน และให้นำความในมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้ซึ่งได้รับคัดเลือกตามวรรคสามอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งด้วย

แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ต่อมา นาย ย. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาด้วยซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องนาย ย. และนาย ย. ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. 326/2551 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ที่สั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน กรณีจึงถือได้ว่า นาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่บุคคลทั้งสามทราบคำสั่งอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยแล้ว การที่นาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้ยื่นคำขอให้จังหวัดอุดรธานีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2551 จึงเป็นกรณีที่บุคคลทั้งสามไม่ได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น นาย ย. นาย ป. และนาง ว. จึงไม่มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นที่สอง หากพึงได้ว่าคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของนาย ย. นาย ป. และนาง ว. ไม่ขาดอายุความแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครองหน่วยงานใด จะต้องเป็นผู้ดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เห็นว่า กรณีนี้หากจะต้องมีการรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ประเด็นที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี โดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดชุดเดียวกันเพื่อสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีที่นาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้รับความเสียหายจากคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่ให้นาย ย. ออกจาก

ตำแหน่งผู้ใหญบ้าน ได้หรือไม่ และคณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 หรือไม่ เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดชุดเดียวกันได้ เนื่องจากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกันนี้ไม่เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ แต่ทั้งนี้กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องไม่เป็นบุคคลตามมาตรา 13<sup>63</sup> หรือไม่มีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับกรรมการซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ เป็นกลางตามมาตรา 16<sup>64</sup> แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และ โดยที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการ ปกครองมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเป็นผู้แต่งตั้งนั้น มิใช่คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย แต่เป็นคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจึงมิใช่

<sup>63</sup> มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น
- (4) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทน โดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี
- (5) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี
- (6) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>64</sup> มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้

ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(2) ถ้ามีคู่กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการอยู่มีคำสั่งหรือมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

“คณะกรรมการ” ตามมาตรา 5<sup>65</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี่ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 จึงไม่มีสิทธิได้รับเบี่ยประชุมกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่กรมบัญชีกลางขอหารือเพิ่มเติม นั้น

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานการสอบสวนที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้กระทรวงการคลัง ตรวจสอบ กรณี นาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลการเงินของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช่หรือไม่ และเมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว จังหวัดอุดรธานีหรือกรมการปกครองต้องผูกพันหรือสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การที่กระทรวงการคลังต้องพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้ก็เนื่องมาจากกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลด้านการเงินการคลังของแผ่นดินตามนัยมาตรา 10<sup>66</sup> แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งใช้บังคับกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกกรณี รวมถึงการออกคำสั่งและกฎด้วยนั้น ในมาตรา 10 วรรคสอง<sup>67</sup> ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีค่า ตังตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น หาก

<sup>65</sup> มาตรา 5 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยประกาศพระบรมราชโองการ หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

๑๗๑

๑๗๑

<sup>66</sup> มาตรา 10 กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากรการรัษฎากรกิจการหารายได้ที่รัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นการบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

<sup>67</sup> มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ

กระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้จังหวัดอุดรธานีทราบ จังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือกรมการปกครองซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง ก็ต้องผูกพันและสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย

ประเด็นที่สอง กระทรวงการคลังสามารถกำหนดระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ โดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐได้หรือไม่ เห็นว่า การออกระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ โดยให้มีผลผูกพันทางกฎหมายกับส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมและราชการส่วนภูมิกาศนั้น จะกระทำได้ก็แต่โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 481/2551<sup>68</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังออกระเบียบในลักษณะดังกล่าวไว้ ส่วนกรณีข้อ 14<sup>69</sup> วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด การทำบันทึกและการรายงานผลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้ นั้น โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ 4<sup>70</sup> แห่งระเบียบสำนัก

---

ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

<sup>68</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดทำระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0905/643 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2551 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

<sup>69</sup> ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่กระทรวงการคลังอาจ

<sup>70</sup> ข้อ 4 ในระเบียบนี้

นายกรัฐมนตรีฯ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามข้อ 14 วรรคสอง แห่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด การทำบันทึกและการรายงานผล ความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การพิจารณาการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎของหน่วยงานของรัฐมีความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกระทรวงการคลังอาจวางแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวขึ้นใช้บังคับได้ แต่แนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเป็นแต่เพียงแนวทางปฏิบัติภายในส่วนราชการเท่านั้น

### 3.5.2 ระยะเวลาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ได้มีความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาขึ้นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีรายละเอียดไว้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ 2 ทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง และแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

---

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างไร ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

### คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 624/2553

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตและนายกององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกงได้มีคำสั่งที่ 55/2547 ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากกระบวนการสอบสวนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ปรากฏว่าขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงชุดเดิม และต่อมาได้มีคำสั่งที่ 351/2550 ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขาดรายได้ ขาดประโยชน์เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการและเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2551 และหนังสือลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย แต่ไม่มีการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2553 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีหรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง ในกรณีนี้มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ควรได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 106 แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2551 และลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2551 และวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ตามลำดับ แต่มิได้มีการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีการขออนุมัติขยายระยะเวลาการพิจารณาคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เลือกที่จะใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้พิจารณาค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วและเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่พิจารณาดำเนินการตามคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ คือภายในวันที่ 23 สิงหาคม 2552 เป็นอย่างช้า ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2552 และการกระทำซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ในเรื่องนี้ได้มีการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง กรณีผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย หรือหากหน่วยงานของรัฐมิได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ (หรือภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ขยายออกไปอีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน) ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>71</sup>

<sup>71</sup> ปารวี พิสิฐเสนากุล. (ม.ป.ป.). *ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด : กรณีใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ*. บทความเผยแพร่ของกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1-2.



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 29/2564

ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาปากช่องว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฉบับที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถือและครอบครองอยู่น่าจะเป็นเอกสารปลอม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรปากช่อง เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ให้ดำเนินคดีกับผู้ก่อเหตุจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ในฐานความผิดร่วมกันฉ้อโกงร่วมกันปลอมและใช้เอกสารปลอม ร่วมกันปลอมและใช้เอกสิทธิ์ปลอม และร่วมกันปลอม และใช้เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารปลอม กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับซื้อฝากที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ปรากฏตามรายงานการสอบสำนึกงานตำรวจแห่งชาติ คดีอาญา 611/2558 เสนออัยการจังหวัดสีคิ้ว จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงมูลละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนขายฝากที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิปลอม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้รับซื้อฝากที่ดินได้รับความเสียหาย อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่อย่างซ้ำที่สุดในวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ซึ่งกรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้สองวิธี

ประการแรก ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ประการที่สอง ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน กรณีนี้แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในและเวลาใด แต่การยื่นคำขอดังกล่าวเป็นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องวิธีหนึ่ง จึงต้องยื่นภายในระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงมูลละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนขายฝากที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงต้องยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กล่าวคือภายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2559 แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการจึงให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการนั้นเป็นวันสิ้นสุดของระยะเวลาตามมาตรา 193/8

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน หรือฟ้องคดีต่อศาลภายในวันที่ 23 พฤษภาคม 2559 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ไม่เกิดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. 2539 เนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และคดีนี้ไม่เป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ หรือการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

### 3.5.3 ระยะเวลาตามแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา

จากการศึกษาแนววินิจฉัยของศาลฎีกา ไม่ปรากฏแนววินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา เกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีที่ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐกรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความไว้<sup>72</sup> ควรใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง หรือไม่ได้มีแนววินิจฉัยของศาลฎีกาอยู่ในแนวเดียวกันว่าไม่ใช้อายุความตามมาตรา 448 ด้วยเหตุที่ว่าเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ได้ทำละเมิดและไม่ต้องร่วมรับผิดชอบเช่นเดียวกับกรณีนายจ้างกับลูกจ้าง จึงเป็นกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความทั่วไปตามมาตรา 193/30 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คืออายุความสิบปี<sup>73</sup> ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาวิจัยนี้เป็นไปโดยครอบคลุมจึงได้ศึกษาคำพิพากษาศาลฎีกาเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา โดยมีรายละเอียดคำพิพากษาศาลฎีกา และความเห็นทางวิชาการในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12686/2557

บทบัญญัติเรื่องอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ใช้บังคับในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องผู้กระทำความละเมิดหรือร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำความ

<sup>72</sup> สรารักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียาภย์. (2561). *อายุความครบวงจร* (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์. หน้า 207.

<sup>73</sup> ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 257-260.

เช่น นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง เป็นต้น แต่คดีนี้จำเลยที่ 3 ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสองในผลแห่งละเมิดที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาบ้านโสง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองและกรณีนี้โจทก์ทั้งสองจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ไม่ได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ความรับผิดของจำเลยที่ 3 เช่นว่านี้ไม่ใช่รับผิดในฐานะผู้กระทำละเมิดหรือผู้ร่วมรับผิดกับผู้กระทำละเมิด จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับได้ และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติอายุความกรณีความรับผิดของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่คดีนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4373/2558

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้เสียหายในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปทางปฏิบัติหน้าที่ ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานรัฐโดยตรงแต่ห้ามมิให้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่รัฐนั้นเมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยที่ 1 กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ในผลแห่งละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวหาได้บัญญัติให้จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 ผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานนายจ้างกับลูกจ้างไม่จึงไม่อาจกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5726/2558

สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด และในวรรคสองที่ว่า แต่ถ้าเรียกหรือจ่ายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า ก็ให้เอาอายุความที่ยาวกว่ามาบังคับนั้น คงใช้บังคับได้แต่ในกรณีการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดจากตัวผู้กระทำผิดหรือร่วมกระทำผิดโดยเฉพาะเท่านั้น มิได้รวมถึงการเรียกร้องจากผู้อื่นซึ่งมิได้เป็นผู้กระทำผิดหรือร่วมในการกระทำผิดด้วย

จำเลยที่ 4 มิได้เป็นผู้กระทำผิดหรือร่วมในการกระทำผิด เพียงแต่เป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของจำเลยที่ 2 ซึ่งถูกโจทก์กล่าวหาว่ากระทำการโดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ปลอมใบคู่มือจดทะเบียนรถยนต์พิพาททำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องรับผิดทางแพ่งต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเท่านั้นหาได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานนายจ้างกับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ แม้จำเลยที่ 2 และที่ 4 จะให้การต่อสู้ว่า โจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือ จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2548 แต่โจทก์นำคดีนี้มาฟ้องเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2550 ยังไม่พ้นกำหนดสิบปี คดีของโจทก์จึงไม่ขาดอายุความ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตและความเห็นเกี่ยวกับอายุความในเรื่องดังกล่าว ดังนี้<sup>74</sup>

(1) มาตรา 448 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ซึ่งน่าจะหมายความว่ามูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อายุความนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ทำละเมิด ผู้ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิดในมูลละเมิด

(2) ปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะเกิดขึ้นมากและมักจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดในความเสียหายไว้โดยเฉพาะ เช่น ในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. .... หมวด 8 บัญญัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ แต่มิได้บัญญัติเรื่องอายุความ หากพิจารณาในรายละเอียดบทบัญญัตินี้เหมือนเป็นมูลละเมิดเฉพาะเรื่อง และในร่างพระราชบัญญัติกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เรียกได้มีอะไรบ้าง เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว ก็สามารถปรับใช้กฎหมายดังกล่าวได้เลย โดยไม่จำเป็นต้องมาปรับใช้กฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้บัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ กรณีนี้จึงไม่อาจย้อนกลับมาใช้อายุความละเมิดในมาตรา 448 วรรคหนึ่งได้เพราะลักษณะความผิด การกำหนดค่าสินไหมทดแทน อยู่ในกฎหมายเฉพาะแล้ว จึงไม่ใช่ความผิดในมูลละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมีปัญหาเรื่องอายุความ จึงควรปรับใช้มาตรา 193/30 ประมวลกฎหมายแพ่ง คือ มีอายุความสิบปี

<sup>74</sup> ศนันท์กรณ์ โสติพิพันธุ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25, หน้า 257-260.

(3) ปัญหาว่าในกรณีการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีประเด็นให้พิจารณาว่ามูลละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังเป็นมูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งหรือไม่ใช่ การกำหนดค่าสินไหมทดแทน หรือใช้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ หากเป็นเช่นนั้น การฟ้องหน่วยงานของรัฐใช้การฟ้องในมูลละเมิดหรือไม่ แม้จะเป็นละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็ตาม หรือมูลละเมิดเป็นมูลละเมิดเฉพาะตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เห็นว่า ซึ่งการฟ้องหน่วยงานของรัฐในละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่ทำในหน้าที่นั้นมูลฟ้องก็น่าจะเป็นละเมิด แต่ไม่ใช่อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง อาจเพราะความรับผิดแทนของหน่วยงานของรัฐมิใช่ความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นในกรณีของนายจ้างแต่เป็นความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะจึงต้องปรับใช้อายุความตามมาตรา 193/30