

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
LEGAL ISSUES REGARDING THE APPLICATION PERIOD FOR
COMPENSATION UNDER THE LAW ON LIABILITY
FOR WRONGFUL ACT OF STATE OFFICERS

ธนดล ดีหะสิงห์

THANADOL DEEHASING

สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

พ.ศ. 2566

ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**LEGAL ISSUES REGARDING THE APPLICATION PERIOD FOR
COMPENSATION UNDER THE LAW ON LIABILITY
FOR WRONGFUL ACT OF STATE OFFICERS**

THANADOL DEEHASING

**A THEMATIC PAPER SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENT FOR THE DEGREE**

OF MASTER OF LAWS

PUBLIC LAW

SCHOOL OF LAW

SRIPATUM UNIVERSITY

2023

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

สารนิพนธ์เรื่อง	ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้ คำสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่
คำสำคัญ	การยื่นคำขอให้ใช้คำสินไหมทดแทน และความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่
นักศึกษา	ชนดล ดีหะสิงห์
อาจารย์ที่ปรึกษาสารนิพนธ์	ดร.สมจิตต์ เซอร์ชันซี
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน
คณะ	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2566

บทคัดย่อ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการศึกษาเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้คำสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งนำหลักการ แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้คำสินไหมทดแทน โดยทำการศึกษากฎหมายไทยเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ

จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาเกี่ยวกับการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้คำสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ชัดเจน หน่วยงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้คำสินไหมทดแทน แตกต่างกันไป ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้เสียหายว่าต้องยื่นคำขอภายในกำหนดระยะเวลาใด ซึ่งเป็นเหตุให้ผู้เสียหายเสียสิทธิในการยื่นคำขอ ซึ่งกฎหมายต่างประเทศ เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีซึ่งมีวิวัฒนาการมาจาก

แนวความรับผิดชอบทางละเมิด และมีการกำหนดกรอบเวลาและอายุความในการเรียกร้อง
ค่าเสียหายของผู้เรียกร้องไว้อย่างชัดเจน

ผู้วิจัยจึงเห็นว่า ควรมีการแก้ไขและเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวข้อให้ชัดเจนขึ้น เพื่อให้
ผู้เสียหายทราบว่าควรต้องดำเนินการยื่นคำขอตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังเกิด
ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย อันเป็นการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่น
คำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ
กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อีกด้วย

THEMATIC TITLE	LEGAL ISSUES REGARDING THE APPLICATION PERIOD FOR COMPENSATION UNDER THE LAW ON LIABILITY FOR WRONGFUL ACT OF STATE OFFICERS
KEYWORDS	COMPENSATION CLAIM APPLICATION, TORT LIABILITY OF THE STATE OFFICERS
STUDENT	THANADOL DEEHASING
THEMATIC ADVISOR	DR. SOMJIT SERSANSIE
LEVEL OF STUDY	MASTER OF LAWS PUBLIC LAW
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2023

ABSTRACT

The objective of this independent study is to study the compensation claim period under the Tort Liability of the State Officers Act B.E. 2539 (1996) by using principles, concepts, theories and laws relating to the liability for wrongful actor tort liability of the state officers in an analysis of legal issues regarding the compensation claim period for consideration of government agencies. The study has been conducted through the comparison of study Thai law with foreign laws.

The results of the study show that relevant Than laws do not clearly specify the compensation claim period against the government agencies according to the Tort Liability of the State Officers Act B.E. 2539 (1996). The Council of State (special panel), the Supreme Administrative Court and the Supreme Court have different rulings regarding the compensation claim period for consideration of government agencies. Such different rulings prevent the victims from applying the compensation claim within the time limit and as a result cause the victims to lose their rights. The foreign laws such as French Republic and Federal Republic of Germany of

which their laws are derived from the concept of tort liability principle clearly provide time period or description period in the relevant laws for the victims to file for compensation

Therefore, the researcher is of an opinion that the relevant laws should be amended for greater clarity. This is to allow the victims to acknowledge that the compensation claims must be submitted within the period prescribed by laws which would bring fair treatment for all parties. This will improve the laws regarding the compensation claim period for consideration of government agencies to be in line with the Tort Liability of the State Officers Act B.E. 2539 (1996).

กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้ สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี จากความเมตตา กรุณา และความอนุเคราะห์อย่างยิ่งจากท่านอาจารย์ ดร.สมจิตต์ เซอร์ชันซี ท่านได้สละเวลาช่วยเหลือ และให้คำแนะนำ เพื่อแก้ไขความถูกต้อง รวมถึงชี้แนะขบวนการค้นคว้าต่าง ๆ จนทำให้สารนิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงที่ท่านได้ให้ความเมตตาในครั้งนี้

ขอกราบขอบพระคุณท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย อินตะไชยวงศ์ ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการสอบสารนิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรเพชร ชลศักดิ์ตระกูล ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นกรรมการสอบสารนิพนธ์ รวมทั้งให้ข้อชี้แนะในการแก้ไข เพื่อให้สารนิพนธ์ฉบับนี้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ตลอดจนคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ หลักสูตรนิติศาสมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ที่ได้ให้คำแนะนำอันเป็นประโยชน์ในการจัดทำสารนิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา และมิตรสหายทุกท่าน ที่ได้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน และได้ส่งเสริมเป็นกำลังใจให้ผู้เขียนสามารถผ่านพ้นอุปสรรคทั้งปวงได้ด้วยดี หากเกิดข้อผิดพลาดประการใดอันเกิดจากสารนิพนธ์นี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

ชนดล ดีหะสิงห์

มหาวิทยาลัยศรีปทุม

2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	II
กิตติกรรมประกาศ.....	IV
สารบัญ	V
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2 แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงาน ของรัฐ ให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่.....	7
2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด.....	8
2.1.1 ทฤษฎีความผิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิด.....	8
2.1.2 ทฤษฎีรับภัยตามแนวคิดความรับผิดทางละเมิด.....	11
2.1.3 ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดในการกำหนดให้รับผิดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน.....	13
2.2 แนวคิดและหลักการกำหนดค่าสินไหมทดแทน.....	15
2.2.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน.....	16

บทที่	หน้า
2.2.2 ลักษณะของคำสินไหมทดแทนและหลักการพื้นฐานของการกำหนด คำสินไหมทดแทน.....	17
2.2.3 ความแตกต่างของคำสินไหมทดแทนและค่าเสียหาย.....	21
2.2.4 คำสินไหมทดแทนพิจารณาตามประเภทความเสียหาย.....	23
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ต่างประเทศ.....	43
2.3.1 แนวคิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	43
2.3.2 แนวคิดความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี.....	54
2.4 แนวคิดและวิวัฒนาการความรับผิดละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย ต่างประเทศ.....	65
3 กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้คำสินไหมทดแทนตามความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย.....	66
3.1 กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้คำสินไหมทดแทนตามความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายต่างประเทศ.....	66
3.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	66
3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....	74
3.2 กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้คำสินไหมทดแทนตามความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายไทย.....	80
3.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.....	81
3.2.2 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	82
3.2.3 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ).....	119
3.2.4 คำวินิจฉัยศาลปกครอง.....	130
3.2.5 คำพิพากษาศาลฎีกา.....	134
3.3 สรุปเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับระยะเวลา ในการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาชดใช้คำสินไหมทดแทน.....	138

บทที่	หน้า
4 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใช้คำสินไหมทดแทนตามความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.....	139
4.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคดีใช้คำสินไหมทดแทนทดแทน.....	139
4.2 ปัญหาการไม่สอดคล้องกันของความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้คดีใช้คำสินไหมทดแทน.....	141
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	152
5.1 บทสรุป.....	152
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	155
บรรณานุกรม.....	157
ประวัติผู้เขียน.....	165

บทที่ 1

บทนำ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (Officials) ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ (State Agency) จึงมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นต่อบุคคลภายนอกตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยบุคคลภายนอกสามารถดำเนินการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ ทั้งนี้ เหตุที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบก็เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น หน่วยงานต้องรับผิดชอบเฉพาะผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว โดยหน่วยงานไม่ต้องรับผิดชอบ¹

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) มาตรา 5² วางหลักให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ ต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และถ้าการละเมิด เกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐ

¹ สักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ. หน้า 158.

² มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

ที่ต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามนัยมาตรา 5 เป็นความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (Liability from the Performance of Duties) ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ³ เช่น อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรมการค้าต่างประเทศ ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Compensation) (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 562/2546)⁴ ทั้งนี้ บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถดำเนินการเรียกให้ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ได้ 2 แนวทาง ดังนี้

1) เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11⁵ เมื่อยื่นคำขอแล้วหน่วยงานรัฐมีคำสั่ง เช่นใดหากผู้เสียหายไม่พอใจสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้⁶

³ พัชณา จิตรมหีมา. (2564). หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิเคราะห์ปัญหา ของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย, *บทความเชิงพิเคราะห์เพื่อการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. หน้า 13-14.

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 562/2546 วินิจฉัยว่า อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้นำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กรมการค้าต่างประเทศในฐานะหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁵ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐ ต้องออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใด แล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งไว้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับหรือควบคุมดูแล หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรี ดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

2) ฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และถ้าหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานใดก็ให้ฟ้องกระทรวงการคลังแทน ตามมาตรา 5⁷ ทั้งนี้ อาจยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง (Administrative Court) หรือศาลยุติธรรม (Courts of Justice) แล้วแต่กรณี โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อ หน่วยงานของรัฐก่อนก็ได้

สำหรับกรณีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า มาตรา 11 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอภายในระยะเวลาเท่าใด แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีจที่ 110/2553⁸ ให้ความเห็นว่า ผู้เสียหายต้องยื่น

⁶ ตรีเพชร จิตรมัทธา. (2565). *เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา LAW 621 บัณฑิตสัมมนาในกฎหมายเอกชน (Graduate Seminar in Public Law)* ครั้งที่ 4. สัมมนาประเด็นความรับผิดชอบของรัฐและหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 62

⁷ เฟิง เฟิงนิตี. (2561). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานคร. หน้า 477.

⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) (เรื่องเสรีจที่ 110/2553) ให้ความเห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอ ว่า นาย ข. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งอันเป็นผลให้ นาย ข. ต้องออกจาก ตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้ นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย แต่เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่สั่งให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการใช้ ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดอุดรธานีให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงเป็น คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำละเมิดต่อ นาย ข. กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด ของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีผู้ออกคำสั่งจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 51 หรือยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดี ต่อศาลยุติธรรมเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือถ้าเป็นการใช้สิทธิ ฟ้องคดีต่อ

คำขอภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง⁹ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) หากผู้เสียหายยื่นคำขอเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าว ผู้เสียหายย่อมไม่มีสิทธิได้รับชดใช้คำสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐ

เมื่อพิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องดังกล่าว จะเห็นได้ว่า มีปัญหาทางกฎหมายในกรณีนี้ คือ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วางหลักกฎหมายเพิ่มเติมไปจากบทบัญญัติมาตรา 11 โดยให้ผู้เสียหายต้องยื่นคำขอภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 11 มิได้บัญญัติไว้เช่นนั้น จึงเป็นปัญหาว่าควรปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติมาตรา 11 ให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ดังกล่าวหรือไม่

ศาลปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต้องดำเนินการอื่นเพื่อภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับการใช้อำนาจเรียกหรือโดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้คำสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 573/2549 สรุปความได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้อง ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้คำสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้คำสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับ การฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการพิจารณาว่าผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตั้งแต่เมื่อใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 890/2549 และที่ 703/2551 สรุปได้ว่า ต้องถือวันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้ง คำสั่งทางปกครองหรือ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณี มิใช่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอน คำสั่งทางปกครองและคดีถึงที่สุดแล้ว

⁹ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องชดใช้คำสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความ ทางอาญาสูงกว่าที่กล่าวมานั้น ไช้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

ดังนั้นผู้วิจัยจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วนำผลจากการศึกษาไปใช้ประโยชน์ และเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ให้เหมาะสมต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษา แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 วางหลักว่า ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ แต่อย่างไรก็ดีกฎหมายไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอไว้อย่างชัดเจน ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ศาลปกครอง ศาลฎีกา มีความมีความเห็นแตกต่างกันทำให้ผู้ยื่นคำขอไม่สามารถที่จะรู้ได้ว่าควรยื่นคำขอเมื่อใด ดังนั้น จึงจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เพื่อหาวิธีการแก้ไขต่อไป

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาหลักการ แนวคิด ทฤษฎี กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ อาทิ กฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายเยอรมัน การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ไม่ได้มุ่งหมายในการศึกษาวิจัยไปถึงการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายอาญาซึ่งมีกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่า

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้มุ่งเน้นการวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยวิธีการศึกษาค้นคว้า และรวบรวมเอกสาร ทั้งเอกสารภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น หนังสือ วิทยานิพนธ์ วารสาร ตำบทยกฎหมาย บทความ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อวิเคราะห์ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบแนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. ทำให้ทราบหลักเกณฑ์และกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทย
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

บทที่ 2

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ (State Agency) และเจ้าหน้าที่ (The Official) ต่อบุคคลภายนอกระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ด้วยกันเอง เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (Act of Liability for a Wrongful Act of the Officials B.E. 2539 (1996)) โดยหลักเกณฑ์ความรับผิดทั่วไป เช่น การกระทำอย่างไรเป็นละเมิด หลักเกณฑ์การกำหนดค่าสินไหมทดแทน คงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่กรณีที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องใดไว้ หรือเป็นกรณีพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีการกำหนดหลักเกณฑ์ไว้โดยเฉพาะก็ต้องนำหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไปบังคับ เช่น การพิจารณาว่าเมื่อเกิดความรับผิดทางละเมิดขึ้นแล้วใครจะเป็นผู้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดเพียงใด จะใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความเท่าใด เป็นต้น¹ อย่างไรก็ตาม แม้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะมีพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางแพ่ง แต่การกระทำดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งมีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัว (Private Interest) ของเจ้าหน้าที่ จึงมีความแตกต่างจากการกระทำของเอกชนตามหลักกฎหมายแพ่ง²

¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, หน้า 393.

² พิชญา จิตรมหีมา. (2558). *ทิศทางการพัฒนากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, บทความความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 3

2.1 ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด

ในอดีตเมื่อมนุษย์รวมตัวกันเป็นสังคมในยุคโบราณนั้น การประทุษร้ายกันและกันในสังคมมนุษย์ยุคนั้นมีวิธีการที่ยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นการชดใช้ความเสียหาย คือการให้ผู้เสียหายมีอำนาจแก้แค้นผู้ที่ประทุษร้ายตนได้โดยลำพังแบบที่เรียกว่า ตาต่อตาฟันต่อฟัน ต่อมาสังคมมนุษย์เจริญมากขึ้น ถึงขนาดมีผู้นำกลุ่มตลอดจนกระทั่งมีรัฐและผู้ปกครองรัฐ จึงได้เกิดแนวความคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายในรัฐ โดยมีการกำหนดระเบียบและข้อกำหนดความประพฤติของประชาชนให้ถือว่าการฝ่าฝืนข้อกำหนดหรือข้อห้าม เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะลงโทษ การปล่อยให้มีการแก้แค้นระหว่างผู้เสียหายกับผู้ประทุษร้ายยังทำให้เกิดความไม่สงบมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างการลงโทษทางอาญาต่อผู้กระทำความผิดโดยรัฐ เพื่อให้เกิดความสงบสุขและเพื่อปราบปรามมิให้มีการกระทำเช่นนั้นอีก ส่วนผู้เสียหายซึ่งควรจะได้รับ การชดใช้เยียวยาเพื่อความเสียหายที่ตนได้รับ กำหนดให้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อความเสียหายอันเนื่องจากการประทุษร้ายนั้นได้อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า “กฎหมายลักษณะละเมิด”³

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดนี้มีหลักอยู่สองแนวคิด ประการหนึ่ง คือแนวคิดพื้นฐานที่มาจากหลักการคุ้มครองของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ซึ่งแนวคิดนี้จะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำ เพราะถือว่าความผิดของมนุษย์เป็นองค์ประกอบภายในจิตใจ ไม่อาจถูกพิจารณาได้ และอีกแนวคิดหนึ่ง ถือว่าความเสียหาย ที่จะมีผู้รับผิดชอบชดใช้เยียวยาได้นั้น ต้องเกิดจากการกระทำของบุคคลซึ่งจงใจกระทำหรือกระทำลงโดยขาดความระมัดระวังเท่านั้น ซึ่งเป็นแนวคิดพื้นฐานที่มีหลักจากการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคล ผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย

2.1.1 ทฤษฎีความผิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิด

ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault) หรือความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด (Liability Based on Fault) มีหลักว่า ผู้ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดก็ต่อเมื่อกระทำโดยจงใจ (Intentional Act) หรือประมาทเลินเล่อ (Negligent Act) ซึ่งทฤษฎีดังกล่าวได้รับอิทธิพลทางศาสนา โดยมีการยอมรับหลักที่ว่าผู้ก่อความเสียหายจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำของตนเป็นความผิด

³ สุขุม สุภนิคย์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ หน้า 1

หรือหลักไม่มีความรับผิด ถ้าปราศจากความผิด (Liability as a Result of Fault)⁴ โดยความรับผิดทางละเมิดตาม 4 ทฤษฎีความผิดมีองค์ประกอบส่วนที่เป็นการกระทำ และองค์ประกอบเรื่องความจงใจหรือประมาท เลินเล่อที่เป็นส่วนหนึ่งของความผิด (Fault) และต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างความผิดและความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ได้รับความเสียหาย จึงจะเป็นละเมิดได้ ผู้เสียหายในคดีละเมิดต้องพิสูจน์เหตุใน การฟ้องคดีให้ครบองค์ประกอบของความผิดว่ามีการกระทำหรือไม่ โดยฝ่าฝืนหน้าที่หรือไม่ โดยผิดกฎหมายหรือไม่ การกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทหรือไม่ และความเสียหายนั้น เป็นผลมาจากความผิดของผู้กระทำหรือไม่⁵ ทฤษฎีความผิดนี้ มีสำนักกฎหมายธรรมชาติยืนยัน แนวคิดวาสิทธิและเสรีภาพในความเป็นตัวตนของมนุษย์รวมถึงทรัพย์สินควรได้รับการยอมรับ ดังนั้น ในการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลควรจะได้รับการพิสูจน์อย่างเป็นธรรมเนียมผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าก่อความเสียหายจะต้องถูกพิสูจน์ว่าเป็นผู้มีความผิด (Fault)⁶ โดยแนวคิดตามทฤษฎีความผิดมีพื้นฐานจาก หลักการคุ้มครองเสรีภาพของบุคคลผู้กระทำมากกว่ามุ่งคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งแนวคิดนี้ ในปลายศตวรรษที่ 19 มีชัดเจนมากขึ้นว่าจะต้องมีความผิดจึงจะรับผิดชอบได้ ซึ่งเป็นไปตามหลักที่ว่า No Liability without Fault หรือที่เรียกว่า Fault Theory ที่เชื่อกันว่าเป็นแนวคิดที่ได้รับอิทธิพล มาจากระบบการค้าเสรี (Laissez-Faire) และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป เพื่อช่วยให้เกิด ความกล้าเสี่ยงต่อการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ มากขึ้น⁸

สำหรับกฎหมายไทย ถือ ทฤษฎีความผิดเป็น หลัก (Theory of Fault) คือต้องมีองค์ประกอบในเรื่องจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการทำให้เกิดความเสียหายปรากฏในประมวล

⁴ กীরติ บัวสด. (2564), “ปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, หน้า 29.

⁵ ไพจิตร บุญญพันธ์. (2553). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลักกฎหมายลักษณะละเมิด ข้อสันนิษฐานความผิดกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ, หน้า 11.

⁶ ประยูร กันไพเราะ (2554), “ความรับผิดทางละเมิดในความเสียหายทางจิตใจที่เกิดกับผู้ได้รับความเสียหายลำดับสอง”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, หน้า 20-21.

⁷ ไสลเกษ วัฒนพันธ์. (2563). เอกสารประกอบคำบรรยายเนติบัณฑิต วิชากฎหมายลักษณะละเมิด ภาคเรียนที่ 1 สมัยที่ 73. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์, หน้า 4.

⁸ สุขุม สุกนิษฐ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 7-10

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420⁹ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทของหลักความรับผิดทางละเมิด¹⁰ ทั้งนี้ มีตัวอย่างทฤษฎีความผิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิด ดูได้จากคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 4823/2548¹¹ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/25422¹²

⁹ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำตนุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

¹⁰ กุลรดา วุฒิสารวัฒนา. (2558). “ปัญหากฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดจรรยาบรรณ”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 21-22

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4823/2548 จำเลยที่ 1 เป็นเจ้าพนักงานที่ดิน มีหน้าที่รับผิดชอบสิทธิและนิติกรรมให้แก่ที่ดินของประชาชน ในเขตพื้นที่ เมื่อปรากฏหลักฐานชัดเจนในสารบัญญัตินิติกรรมที่ดินฉบับหลวง และฉบับเจ้าของที่ดินที่โจทก์ผู้รับซื้อฝากและ น. ผู้ขายฝากมายื่นคำร้องขอจดทะเบียนขายฝากต่อจำเลยที่ 1 เป็นที่ดินที่ น. ผู้ขายฝากได้มาโดยการเช่าซื้อจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อันตกอยู่ในบังคับห้ามโอน ตามมาตรา 39 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 โดยวิสัยของจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็น เจ้าพนักงานที่ดินของกรมที่ดินจำเลยที่ 2 ย่อมทราบและตระหนักดีว่าจะรับผิดชอบสิทธิและนิติกรรมการขายฝาก ให้แก่โจทก์และ น. ไม่ได้ เพราะเป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายตกเป็นโมฆะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 150 แต่จำเลยที่ 1 กลับดำเนินการรับผิดชอบจดทะเบียนการขายฝาก ให้การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกรมที่ดิน จำเลยที่ 2 โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย อันเป็นการทำละเมิดต่อ โจทก์ ต ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420

¹² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2542 จำเลยที่ 2 เป็นแพทย์ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะสาขาแพทย์ และเป็นผู้ชำนาญพิเศษ ในแขนงสาขาวิชาศัลยศาสตร์ตกแต่งจากประเทศญี่ปุ่น จำเลยที่ 2 กระทำการผ่าตัดหน้าอก โจทก์ที่มีขนาดใหญ่ให้มีขนาดเล็กลงตามสภาพปกติที่โรงพยาบาลจำเลยที่ 1 หลังผ่าตัดแล้วจำเลยที่ 2 นัดให้โจทก์ไปผ่าตัดแก้ไขที่คลินิกจำเลยที่ 2 อีก 3 ครั้ง แต่อาการไม่ดีขึ้น โจทก์จึงให้แพทย์อื่น ทำการรักษาต่อ โดยเดิมจำเลยที่ 2 ทำการผ่าตัดหน้าอกในวันที่ 12 เมษายน 2537 รักษาตัว ที่โรงพยาบาล 1 วัน วันที่ 13 เมษายน 2537 จำเลยที่ 2 1 อนุญาตให้โจทก์กลับบ้าน วันที่ 15 เมษายน 2537 จำเลยที่ 2 เปิดแผลพบมีน้ำเหลืองไหลบริเวณปากแผลทรวงอก ไม่มีร่องรอย มีก้อนเนื้ออยู่บริเวณ รักแร้ด้านขวา เต้านมด้านซ้ายมีขนาดใหญ่กว่าด้านขวา และส่วนที่เป็นหัวนมจะมีบาดแผลที่คล้ายเกิดจากการถูกไฟไหม้ จำเลยที่ 2 รับว่าเกิดจากการผิดพลาดในการผ่าตัดแล้วแจ้งว่า จะดำเนินการแก้ไขให้ จำเลยที่ 2 นัดให้โจทก์ไปทำแผลดูน้ำเหลืองออกจากบริเวณทรวงอก และได้มีการผ่าตัดแก้ไขทรวงอกอีก 3 ครั้งแต่โจทก์เห็นว่าทรวงอกไม่มีสภาพดีขึ้น ประกอบกับระยะเวลาล่วงเลยมานานจึงเปลี่ยนแพทย์ใหม่ และแพทย์ที่ทำการรักษาต่อจากจำเลยที่ 2 ได้ทำการผ่าตัดเพื่อแก้ไขทรวงอก 3 ครั้ง จนมีสภาพทรวงอกดีขึ้นกว่าเดิม การที่แพทย์ต้องทำการผ่าตัดแก้ไขอีก 3 ครั้ง แสดงว่าจำเลยที่ 2 ผ่าตัดตามมีข้อบกพร่องต้องแก้ไข ยิ่งกว่านั้นการที่โจทก์ให้จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นแพทย์เชี่ยวชาญด้านศัลยกรรมด้านเลเซอร์ผ่าตัด แสดงว่าจำเลยที่ 2 มีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์เป็นพิเศษ การที่จำเลยที่ 2 ผ่าตัดโจทก์เป็นเหตุให้ต้อง ผ่าตัด

2.1.2 ทฤษฎีรับภัยตามแนวคิดความรับผิดชอบทางละเมิด

ทฤษฎีรับภัย (Théorie du Risque) เป็นแนวคิดความรับผิดชอบทางละเมิดที่มีก่อนศตวรรษที่ 19 โดยมีกำเนิดในกฎหมายฝรั่งเศส แนวคิดนี้ถือว่า เมื่อมีความเสียหายต้องมีการชดเชยเยียวยา โดยมีพื้นฐานจากหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ความรับผิดชอบ ในแนวคิดนี้จะไม่พิจารณาถึงองค์ประกอบภายในด้านจิตใจของผู้กระทำว่าจะกระทำโดยจงใจ หรือขาดความระมัดระวังแต่ประการใด เพราะหากมีความเสียหาย ก็ต้องมีผู้ที่ต้องชดเชย เนื่องจากแนวคิดนี้ถือว่า ความคิดของมนุษย์เป็นองค์ประกอบภายในจิตใจ ไม่อาจถูกพิจารณาได้ หลักการนี้กฎหมายคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคล โดยไม่ได้มุ่งเน้น ที่ความจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่จะพิเคราะห์ถึงความเสียหายมากกว่า¹³ ทฤษฎีนี้มีข้อดีในด้าน การคุ้มครองผู้เสียหายว่าถึงอย่างไรเสีย หากมีความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำ ผู้เสียหายก็จะได้รับความคุ้มครอง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาไปถึงเจตนาหรือความประมาทของ 14 ผู้กระทำ โดยมีเหตุผลสนับสนุนทฤษฎีอยู่ 2 ข้อ¹⁴ คือ

1) เหตุผลทางกฎหมาย ผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิด คือการบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายเท่านั้น จึงมิใช่เป็นการลงโทษเช่นเดียวกับความรับผิดทางอาญา ดังกฎเกณฑ์เรื่องละเมิดจึงไม่ควรคำนึงถึงความผิดเช่นเดียวกับกฎเกณฑ์ทางอาญา ดังนั้น หากเพียงแต่เป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นการละเมิดแล้ว

2) เหตุผลทางพฤติการณ์ ความเสียหายที่เกิดขึ้นแม้จะหาผู้รับผิดชอบมิได้ก็ไม่ควรจะให้ผู้เสียหายเป็นผู้รับเคราะห์ โดยความเสียหายมิได้เกิดจากการกระทำของเขา ดังนั้น หากเพียงแต่พิเคราะห์ว่าภัยนั้นเป็นผลเพราะเกิดขึ้นจากเหตุใด และเหตุนั้นใครเป็นผู้ก่อผู้นั้นย่อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น

โจทก์เพื่อแก้ไขถึง 3 ครั้ง ย่อมแสดงว่าจำเลยที่ 2 ไม่ใช่ความระมัดระวังในการผ่าตัดและไม่แจ้งให้ผู้ป่วย ทราบถึงขั้นตอนการรักษาระยะเวลาและกรรมวิธีในการดำเนินการรักษาจนเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย นับว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 2 ถือได้ว่าจำเลยที่ 2 ทำละเมิดต่อโจทก์

¹³ สุขุม สุภนิษฐ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 7.

¹⁴ สายสุดา นิงสานนท์. (2525). “ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 39.

หลักทั่วไปของหลายประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สมาพันธรัฐสวิส ฯลฯ ต่างคงยอมรับหลักเกณฑ์ในเรื่องว่า ความรับผิดทางละเมิดต้องมีความผิดอยู่ด้วย ซึ่งมีบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสซึ่งรับหลักทฤษฎีรับภัย สำหรับประเทศไทย ในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มีบางมาตราที่ใช้แนวคิดของทฤษฎีรับภัยอยู่บ้าง เช่น มาตรา 421¹⁵ ในเรื่องของการใช้ สิทธิเกินส่วน (l'Abus de Droit) ถือว่าเป็นการใช้สิทธิผิดจากปกติธรรมดา (Exercice Anormal) ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น ย่อมทำให้เกิดความรับผิดทางละเมิดขึ้นได้ และมาตรา 437¹⁶ ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า แม้ผู้ครอบครองหรือควบคุมจะได้พิสูจน์แล้วว่าตนได้ใช้ความระมัดระวังแล้วก็ตาม ก็ยังหาพินิจไม่ จะพินิจต้องพิสูจน์เหตุสุดวิสัย หรือความผิดของผู้เสียหายเท่านั้น ซึ่งแนวคิดทฤษฎีรับภัยนี้เทียบตรงกับการตีความตามมาตรา 1384 วรรคหนึ่ง¹⁷ แห่งประมวลแพ่งฝรั่งเศส¹⁸ ทั้งนี้ มีตัวอย่างทฤษฎีรับภัย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3076/2522¹⁹

¹⁵ มาตรา 421 การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้น ท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย

¹⁶ มาตรา 437 บุคคลใดครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบเพื่อการเสียหายอันเกิดแต่ยานพาหนะนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการเสียหายนั้น เกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือเกิดเพราะความผิดของผู้ต้องเสียหายนั่นเอง

ความข้อนี้ให้ใช้บังคับได้ตลอดถึงผู้มิไว้ในครอบครองของตน ซึ่งทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้นด้วย

¹⁷ Article 1384 On est Responsable Non Seulement Du Dommage Que l' on Cause Par Son Propre Fait, Mais Encore de Celui Qui est Causé Par le Fait des Personnes dont on doit Répondre, ou des Choses que l' on a Sous sa Garde.

¹⁸ จี๊ด เศรษฐบุตร. (2550). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 114-115.

¹⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3076/2522 จำเลยที่ 3 เจ้าของรถยนต์ดีมส์สุรากับเพื่อนที่ปั้มน้ำมันของจำเลยที่ 2 จำเลยที่ 3 เมมา จึงเข้าไปนอนหลับอยู่ในรถยนต์ จำเลยที่ 1 เป็นลูกจ้างปั้มน้ำมัน ขับรถไปส่งผู้ที่มาดีมส์สุราแล้ว ไปเกิดเหตุ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาให้จำเลยที่ 1 ใช้จ่ายเสียหายแก่โจทก์ 48,030 บาท กับดอกเบี้ย ยกฟ้องจำเลยที่ 2 และจำเลยที่ 3 โจทก์ฎีกา

ศาลฎีกาวินิจฉัยข้อกฎหมายว่า ตามรูปคดีเชื่อได้ว่า จำเลยที่ 3 นอนหลับมาในรถคันที่เกิดเหตุ และจำเลยที่ 1 ขับรถไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจากจำเลยที่ 3 ถือไม่ได้ว่าขณะเกิดเหตุ จำเลยที่ 3 ครอบครอง หรือควบคุมหรือดูแลยานพาหนะใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกล ตามความหมายในมาตรา 437 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จำเลยที่ 3 จึงไม่ต้องร่วมรับผิดกับจำเลยที่ 1 ดังที่โจทก์ฎีกาขึ้นมา

ทฤษฎีรับภัย จึงมีความแตกต่างกับทฤษฎีความผิด เพราะทฤษฎีความผิดผู้กระทำ ต้องกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ จึงจะถือว่ากระทำผิดละเมิด ในขณะที่ทฤษฎีรับภัย ไม่ต้องมีองค์ประกอบในเรื่องดังกล่าว ทฤษฎีรับภัยไม่ได้รับการยอมรับในศตวรรษที่ 19 ด้วยเหตุผลว่า ทฤษฎีนี้สกัดกั้นความเจริญของมนุษย์ เพราะมนุษย์ต้องเคลื่อนไหวประกอบกิจการ ถ้าถือว่ามนุษย์ต้องรับผิดชอบในภัยพิบัติทุกกรณีที่ตนมีส่วนเกี่ยวข้องกับก็จะไม่มีผู้ใดกล้าคิดทำอะไร ดังนั้นเกณฑ์จำกัดความรับผิดในทางแพ่งที่ถือเอาความผิด (Fault) หรือความประมาทเลินเล่อ ในหน้าที่ป้องกันความเสียหายจึงเข้ามามีบทบาทในกฎหมายละเมิดมากขึ้นและเป็นที่ยอมรับกัน โดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม ในศตวรรษที่ 20 เมื่อความเจริญทางวิทยาการและเทคโนโลยีมากขึ้น ทำให้เป็นที่ประจักษ์ว่าความเสียหายอันเกิดจากกิจกรรมหรือวิถีทางแห่งการดำรงชีวิตของมนุษย์เกิดขึ้นจากเหตุอันหาความผิดแก่ ๆ ของมนุษย์มิได้ จึงทำให้หลักความผิดโดยปราศจากความผิดกลับฟื้นขึ้นมาใช้กับความเสียหายอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งจะได้กล่าวถึงเรื่องนี้ในหัวข้อถัดไป

2.1.3 ทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดในการกำหนดให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

แนวคิดหลักความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) เป็นหลักความรับผิด โดยปราศจากความผิด (Liability without Fault) มีชื่อเรียกต่างกันว่า ความรับผิดเด็ดขาดในทางละเมิด (Strict Liability) หรือบางกรณีใช้คำว่าทฤษฎีความรับผิดโดยสมบูรณ์ (Absolute Liability) ทฤษฎีนี้มีพื้นฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหาย ซึ่งเป็นแนวคิดที่พัฒนาไปไกลขนาดที่จะไม่พิจารณาเหตุแห่งความเสียหาย เพียงแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็สามารถให้มีการ ชดใช้ได้ ซึ่งในระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law System) มีหลักที่ศาลถือเป็น

หมายเหตุมาตรา 437 เป็นบทบัญญัติสันนิษฐานความผิดฐานละเมิด โดยเฉพาะกรณียานพาหนะ เช่น รถยนต์ ให้ผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลรับผิดชอบในผลแห่งละเมิด เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเกิดแต่เหตุสุดวิสัย หรือความผิดของผู้เสียหายเอง ความประสงค์ของกฎหมายมีดังนี้ ศาลจึงวินิจฉัยว่าทั้งผู้ครอบครองและผู้ควบคุม ดูแลต้องรับผิดชอบทั้งสองคน ไม่ใช่คนหนึ่งหรืออีกคนหนึ่ง (ฎีกาที่ 912/2477) คดีนี้เจ้าของรถมาสุรานอนหลับอยู่ในรถ จะว่าไม่ได้ครอบครองรถในเวลาที่จำเลยที่ 1 ขับรถไปส่งเพื่อนโดยพลการ เห็นจะไม่ตรงกับยึดถือเพื่อตนเอง ตามมาตรา 1367 จำเลยที่ 1 กลับใจเอารถไปขายเมื่อใดคงเป็นลักทรัพย์เมื่อนั้น ไม่ใช่ขยอก เพราะมิได้แย่ง ครอบครอง มาตั้งแต่ต้น การที่เจ้าของครอบครองรถด้วยวิธีนอนหลับอยู่ในรถ คู่ก็ไม่เห็นจะเป็นวิธีที่น่าจะอ้าง ข้อแก้ตัวว่าสุดวิสัยได้อย่างไร

เครื่องกำหนดหน้าที่นำสืบในคดีประมาทซึ่งความเสียหายเกิดขึ้น โดยสาเหตุจากทรัพย์สิน เรียกว่าหลัก *res ipsa loquitur*²⁰ (Thing Speaks for Itself.) ซึ่งเป็นหลักที่ความเสียหายเกิดขึ้นเพราะทรัพย์สินของ สิ่งนั้นแสดงอยู่ในตัวเองว่ามีข้อบกพร่องเกิดขึ้นจากผู้ใดผู้หนึ่งแน่นอน กล่าวคือ เมื่อมีความเสียหาย เกิดขึ้นสิ่งที่ปรากฏนั้นย่อมแสดงชัด โดยตัวของมันเองว่าต้องเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ใด ผู้หนึ่งแน่นอน ศาลจึงยกประโยชน์แก่ผู้เสียหายที่จะอาศัยข้อเท็จจริงเป็นพยานแห่งความประมาท ของจำเลยทำให้โจทก์นำสืบได้ง่ายขึ้นแทนที่จะต้องพิสูจน์ถึงขนาดแห่งความระมัดระวังของจำเลย ให้ยุ่งยาก²¹

²⁰ ที่มาของหลัก *Res Ipsa Loquitur* เกิดจากคดีระหว่าง *Byrne V. Boadle* (1863) ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ถังเบ๊นึ่ง ตก ลงมาจากที่เก็บสินค้าของจำเลยถูกโจทก์ซึ่งเดินผ่านในบริเวณถนนนั้น ได้รับบาดเจ็บ ข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ ที่ เกิดขึ้นถูกอ้างเป็นพยานหลักฐาน แต่ไม่สามารถพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อของผู้เป็นเจ้าของคลังสินค้า ใน การชดเชยความเสียหายแก่โจทก์ ศาลกล่าวว่าเหตุการณ์ย่อมแจ้งชัดอยู่ในตัวเอง (The Thing Speaks for Itself.) พยานหลักฐานของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงพอแล้วที่จะวินิจฉัยถึงความประมาทเลินเล่อ ความเห็นของศาลในคดีนี้ เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าเหตุการณ์ปกติแล้วจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากว่าเจ้าของคลังสินค้าได้ใช้ความระมัดระวัง ในกรณีเหตุการณ์เกิดขึ้นเนื่องจากการขาดความระมัดระวัง จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของคลังสินค้ามีหน้าที่ที่จะแสดง ให้ เห็นว่าเหตุการณ์เกิดขึ้นอย่างไร หรือในคดีระหว่าง *Scott V. London & St. Katherine's Docks Co.* (1865) ข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยเก็บกระสอบบรรจุน้ำตาลไว้ในโรงเก็บสินค้าข้างทางในวันเกิดเหตุ โจทก์เดินผ่านมา ปรากฏว่า มีน้ำตาลหลายกระสอบไหลลงมาทับโจทก์ได้รับบาดเจ็บ ศาลเห็นว่าตามเหตุการณ์ ที่เกิดขึ้นฟังได้ใน เบื้องต้นว่าจำเลยประมาทในการเก็บรักษาน้ำตาล จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ ว่าตนได้ใช้ความ ระมัดระวังพอสมควรแล้ว มิฉะนั้น ต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ผู้พิพากษา William Erle C.J. กล่าวไว้ในคดีนี้ ว่า “But where the thing is shown to be under the management of the defendant or his servants And the accident is such as in the ordinary course of things does not happen if those who have the management use proper care, it affords reasonable evidence, in the absence of explanation by the defendant, that the accident arose from want of care” คำกล่าวข้างบนถอดความเป็นภาษาไทยได้ว่า “เมื่อสิ่งซึ่งก่อให้เกิด ความเสียหายนั้นอยู่ภายใต้การจัดการ ของจำเลยหรือลูกจ้างของเขาและและเหตุการณ์ธรรมดาแล้วจะไม่เกิดขึ้น ถ้าหากว่าบุคคลซึ่งมีหน้าที่จัดการนั้น ได้ ใช้ความระมัดระวังตามสมควร กรณีดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานที่รับฟังได้ โดยปราศจากการอธิบายของจำเลย ว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเกิดจากการขาดความระมัดระวัง”

กรณีนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า คดีระหว่าง *Byrne V. Boadle* (1863) และคดีระหว่าง *Scott V. London & St. Katherine's Docks Co.* (1865) จึงเป็นที่มาของหลัก *Res Ipsa loquitur* ซึ่งใช้ในประเทศที่ใช้กฎหมาย Common Law

²¹ สุขุม สุนทรินธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 166-168.

หลักความรับผิดโดยเคร่งครัด ปรากฏในพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 5²² กำหนดให้ผู้ประกอบการทุกคนที่อยู่ในห่วงโซ่ของการจัดจำหน่ายสินค้าทั้งหมดต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย และหลัก res ipsa loquitur (Thing Speaks for Itself.) กำหนดอยู่ในมาตรา 6²³ ที่ให้ผู้เสียหายพิสูจน์เพียงว่า ผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้นเป็นไปตามปกติธรรมดา แต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการใด²⁴

2.2 แนวคิดและหลักการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

เมื่อมีการทำละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น อันได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอื่นใด ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายจากการทำละเมิดนั้น โดยผู้ทำละเมิดต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกละเมิด เนื่องจากการทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น เมื่อมีการทำละเมิดหนึ่งจะเกิดขึ้นทันที ส่งผลให้ผู้กระทำละเมิดมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน และผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้²⁵ โดยถือตามหลักการให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนที่จะมีการละเมิด หากทำไม่ได้ก็ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น

²² มาตรา 5 ให้ผู้ประกอบการทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบผู้เสียหายในความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย 22 และสินค้านั้นได้ขายให้แก่ผู้บริโภคแล้ว ไม่ว่าจะความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ของผู้ประกอบการหรือไม่ก็ตาม

²³ มาตรา 6 เพื่อให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิฟ้องคดีแทนตามมาตรา 10 ต้องพิสูจน์ว่าผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากสินค้าของผู้ประกอบการและการใช้หรือการเก็บรักษาสินค้านั้น เป็นไปตามปกติธรรมดาแต่ไม่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการผู้ใด

²⁴ สักดา ธนิตกุล. (2559). *กฎหมายความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย* (พิมพ์ครั้งที่ 3), 24 กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 68-69

²⁵ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2561) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 329.

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438²⁶ แสดงให้เห็นว่าค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำละเมิด²⁷

ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้ (Sources de l'Obligation) กล่าวคือ ก่อนที่จะมีผลเป็นละเมิดขึ้นหรือก่อนที่จะมีการกระทำอันเกิดความเสียหายแก่เอกชนนั้น ยังไม่มีหนี้เกิดขึ้นในระหว่างผู้เสียหายและผู้ละเมิด ผู้เสียหายไม่ได้เป็นเจ้าของหนี้ผู้ละเมิดหรือว่าผู้ละเมิดก็มีได้เป็นลูกหนี้แก่ผู้เสียหายแต่อย่างใด ทั้งสองฝ่ายต่างมีสภาพเป็นบุคคลมีความอิสระ ไม่มีผู้ใดสามารถบังคับผู้ใดได้ ครั้นเกิดการกระทำอันขัดขึ้นต่อกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นขึ้น คือเกิดมีความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้น จึงได้เกิดมีหนี้ที่ผู้ละเมิดจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ดังนั้น ความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นบ่อเกิดแห่งหนี้²⁸

2.2.1 ความหมายของค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทน ปรากฏในพจนานุกรมฉบับบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 (พิมพ์ครั้งที่ 2) พ.ศ. 2556 ให้ความหมายไว้ว่า “ค่าสินไหมทดแทน” (กฎ) น. สิ่งที่ให้หรือการกระทำที่ทำเพื่อชดใช้หรือทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินหรือแก่บุคคลอื่นเนื่องมาจากการละเมิด หรือการผิดสัญญา รวมทั้งการคืนทรัพย์สินให้แก่ผู้เสียหายด้วย

ค่าสินไหมทดแทน หมายถึง การชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดโดยการคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียหายไป หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้นรวมทั้งค่าเสียหายอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงกับสถานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้²⁹

²⁶ มาตรา 438 ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความรับผิด* (พิมพ์ครั้งที่ 10), กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 361.

²⁸ จิต เศรษฐบุตร, อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 18. หน้า 34-35

²⁹ ศักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดชอบทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ, หน้า 188.

ความหมายทางภาษาของคำว่า “สินไหม” หมายถึง เงินค่าทำขวัญหรือค่าเสียหาย ซึ่งผู้เสียหายจะได้รับตามความเสียหายหรือตามกฎหมายที่กำหนดไว้ เป็นค่าตอบแทนในความผิดที่ได้มีผู้กระทำต่อผู้เสียหายนั้น³⁰ จึงได้สรุปความหมายดังกล่าวได้ว่า คำว่า “สินไหม” หมายถึง การชดใช้ค่าเสียหายที่เป็นเงิน เพราะคำว่า “สินไหม” ตามภาษาโบราณหมายถึงเงิน³¹

สำหรับความหมายทางกฎหมายหรือความหมายทางนิติบัญญัติ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้นได้แก่การคืนทรัพย์สิน อันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิดหรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับ ให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

2.2.2 ลักษณะของค่าสินไหมทดแทนและหลักการพื้นฐานของการกำหนดค่าสินไหมทดแทน

พื้นฐานความคิดของการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดนั้น มี 2 ลักษณะ ดังนี้

2.2.2.1 การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการเยียวยา

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการเยียวยา (Restitutio in Intergram)³² มีหลักการพื้นฐาน 32 มุ่งหมายให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนยังไม่มีการกระทำละเมิด (Status Qua Ante)³³ เช่น หากมีการเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไป ก็ต้องคืนให้ (เป็นการคืนตามมาตรา 438 และมาตรา 1375) หากเป็นการแย่งการครอบครองของเจ้าของทรัพย์สิน ก็คืนตามมาตรา 1336 หากไม่สามารถคืนทรัพย์สินได้ เพราะทรัพย์สินนั้นถูกทำลายไปก่อนที่จะคืน ถ้าการทำลายนั้นเกิดจากการกระทำละเมิด ผู้ทำละเมิด ต้องชดใช้ด้วยวิธีการอื่นให้กับผู้เสียหายได้กลับคืนใกล้เคียงกับสถานะเดิมมากที่สุดที่จะทำได้ ถ้าไม่มีทางอื่นก็ต้องใช้เป็นเงิน (Monetary Damages) อันเป็นวิธีการชดใช้ทั่วไป เมื่อไม่สามารถ

³⁰ ขุนสมาหิตคดี (ไป๋ โปรคุปต์). (2549). *พจนานุกรม บรรณาคำตั้งแต่โบราณกาลถึงปัจจุบันกาลสำหรับความสะดวก ในผู้ใคร่ศึกษาและผู้ต้องการทราบ*, พิมพ์ในประเทศสยามครั้งแรก พ.ศ. 2574. กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 378,

³¹ ศนันท์กรณ์ โสคติพันธ์ อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 25. หน้า 331

³² ศนันท์กรณ์ โสคติพันธ์ อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 25. หน้า 331

³³ Immanuel Goldsmith. (1959). *Damages for Personal Injury and Death. in Canada*. p. 5

ชดใช้ด้วยวิธีอื่นได้ให้ดีกว่านี้ได้³⁴ หรือในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดให้บุคคลใดเสียหายแก่ร่างกาย (Personal Injury) ก็ต้องชดใช้เช่นเดียวกัน³⁵ แต่ถ้าหากมีทางอื่นชดใช้กันได้แล้วก็จะชดใช้เป็นเงินไม่ได้ เช่น เอาทรัพย์สินของบุคคลอื่นไปเจ้าของทรัพย์สินจะเอาราคาทรัพย์สินโดยไม่รับคืนทรัพย์สินไม่ได้³⁶

2.2.2.2 การกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ

ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษ (Punitive Damages) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย และประเทศที่ใช้กฎหมายระบบลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) มีจุดมุ่งหมายเพื่อเยียวยาผู้เสียหายให้คืนสู่สถานะเดิม เสมือนว่าความเสียหายนั้นมิได้เกิดขึ้น โดยไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะลงโทษผู้ก่อความเสียหายแต่อย่างใด แต่ในปัจจุบันได้รับอิทธิพลความคิดของ ระบบจารีตประเพณี (Common Law System) ที่เน้นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการลงโทษ ทำให้มีนักกฎหมายของไทยเริ่มรับแนวคิดการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่มีลักษณะเป็นการลงโทษ มาบัญญัติไว้ในกฎหมายพิเศษบ้าง³⁷ เช่น

1) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ.

2551 มาตรา 11³⁸

³⁴ Virgile Rossel. (1920). Manuel de Droit Fédéral des Obligations, t. 1. P.89-90 และ จิตติ ดิงศักดิ์. (2523). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์* (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 589.

³⁵ Immanuel Goldsmith. Supra. p. 5

³⁶ ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2541). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, หน้า 143.

³⁷ ศนันทกรณ โสคติพันธ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25 หน้า 332.

³⁸ มาตรา 11 นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 38 ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย 37

(1) ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สามี ภริยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจ

(2) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้า หรือขายสินค้าโดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้น เป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัย ภายหลังจากการผลิต นำเข้า หรือขายสินค้านั้นแล้วไม่ดำเนินการใด ๆ ตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิด ความเสียหาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวน ค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทน ที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้ โดย

2) พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ. 2545 มาตรา 13³⁹

3) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ.2550 มาตรา 16⁴⁰

4) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 มาตรา 42⁴¹

คำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ การที่ผู้ประกอบการรู้ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ระยะเวลาที่ผู้ประกอบการปกปิดความไม่ปลอดภัยของสินค้า การดำเนินการของผู้ประกอบการเมื่อทราบว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ การที่ผู้ประกอบการ ได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้เสียหายมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

³⁹ มาตรา 13 ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีการฟ้องคดีตามมาตรา 8 (2) ศาลมีอำนาจกำหนดตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) นอกจากกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ศาลอาจมีคำสั่งให้ผู้ละเมิดสิทธิในความลับทางการค้าคืนผลประโยชน์ที่ได้จาก หรือเนื่องจากการละเมิดโดยคิดรวมเข้าไป ในค่าสินไหมทดแทนได้

(2) ในกรณีที่ไม้อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตาม (1) ได้ ให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ควบคุมความลับทางการค้าตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(3) ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการละเมิดสิทธิในความลับทางการค้า เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือมีเจตนาถั่นแถ้ง เป็นเหตุให้ความลับทางการค้าดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นความลับทางการค้า ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ศาลกำหนดตาม (1) หรือ (2) ได้ แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนตาม (1) หรือ (2)

⁴⁰ มาตรา 16 คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการตามมาตรา 15 มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการ ให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำ หรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาล ที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมได้ และหากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหาย ที่แท้จริงด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการร้องขอ การรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่ถามและ การวินิจฉัย ตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการอาจจัดให้มี คณะอนุกรรมการขจัด การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการปฏิบัติหน้าที่แทนได้ ทั้งนี้ องค์กรประกอบ คุณสมบัติและลักษณะ ต้องห้าม การดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ และคำตอบแทนของ คณะอนุกรรมการหรือ ผู้ไต่ถามให้ เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

5) พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2537 มาตรา 64⁴²

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติให้ศาลวินิจฉัยค่าสินไหมทดแทนได้ตามควรแก่พฤติการณ์ของจำเลยและความร้ายแรงแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเกิดประเด็นปัญหาว่าหลักการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษจะสามารถนำมาปรับใช้ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 438 นี้ได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ได้มีความเห็นทางวิชาการแตกต่างกันออกไปเป็นสองฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า การกำหนดจำนวนค่าเสียหายไม่จำเป็นต้องเท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจศาลกำหนดได้ตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด ศาลจึงกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงเพื่อเป็นการลงโทษจำเลยได้ และเป็นจำนวนที่สูงมากกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

ฝ่ายที่สองเห็นว่า กฎหมายบัญญัติให้ศาลใช้อำนาจตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดนั้น ก็เป็นเพียงในกรณีที่โจทก์นำสืบถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นได้แต่ไม่สามารถนำสืบถึงจำนวนค่าความเสียหายที่พึงจะได้รับ ศาลจึงใช้ดุลพินิจกำหนดค่าเสียหายให้ตามควรแก่กรณีอย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดค่าสินไหม

⁴¹ มาตรา 42 ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค 41 โดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบธุรกิจชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับผลประโยชน์ ที่ผู้ประกอบธุรกิจได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบธุรกิจ การที่ผู้ประกอบธุรกิจได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่า ของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด

⁴² มาตรา 64 ในกรณีที่มีการละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดง ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดชดเชยค่าเสียหายแก่เจ้าของลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร โดยคำนึงถึงความร้ายแรงของความเสียหายรวมทั้งการสูญเสียประโยชน์และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการบังคับตามสิทธิของเจ้าของลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงด้วย ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดแจ้งว่าการละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือมีเจตนาเป็นเหตุให้งานอันมีลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงสามารถเข้าถึงโดยสาธารณชนได้อย่างแพร่หลาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าเสียหายเพิ่มขึ้นไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายตามวรรคหนึ่ง

ทดแทนเพื่อการละเมิดโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 แล้วจะพบว่า ในทางปฏิบัติศาลไทยจะมีความเห็นสอดคล้องกับความเห็นของฝ่ายที่สอง ซึ่งศาลจะวินิจฉัย กำหนดค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่แท้จริงเท่านั้น⁴³

2.2.3 ความแตกต่างของค่าสินไหมทดแทนและค่าเสียหาย

ตามกฎหมายลักษณะละเมิด มิได้มีบทบัญญัตินิยามคำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าเสียหาย” ไว้โดยตรง แต่มีบทบัญญัติอยู่หลายมาตราที่กล่าวถึงคำดังกล่าวไว้ ซึ่งพอที่จะนำไปสู่ การทำความเข้าใจสำหรับความหมายของทั้งสองคำดังกล่าว⁴⁴ เช่น

บทบัญญัติมาตรา 222⁴⁵ วรรคหนึ่ง ได้กล่าวถึงค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนไว้ว่า การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นแต่การไม่ชำระหนี้

บทบัญญัติมาตรา 420 กล่าวถึงค่าสินไหมทดแทนว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อการ นั้น

บทบัญญัติมาตรา 438 วรรคสอง อนึ่งค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สิน อันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้เกิดขึ้นนั้นด้วย

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มาตรา 222 ได้ให้ คำจำกัดความของคำว่า “ค่าเสียหาย” หมายถึง “ค่าสินไหมทดแทน” และ “ค่าสินไหมทดแทน” คือ “ค่าเสียหาย” แต่หากพิจารณาบทบัญญัติความรับผิดทางละเมิดในมาตรา 438 จะเห็นได้บัญญัติให้ “ค่าสินไหมทดแทน” รวมไปถึงคืนทรัพย์สิน การใช้ราคาทรัพย์สิน และค่าเสียหายอันพึงบังคับ

⁴³วรชัย แส่นสิระ. (ม.ป.ป.). การนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษตามกฎหมายต่างประเทศมาบังคับใช้กับคดีละเมิด ตามกฎหมายไทย มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflif Lection. *วารสารอุทธรณ์คดี*. หน้า 134-148.

⁴⁴ชาญชัย แสวงศักดิ์, อ่างแล้วเชิงจรดที่ 27. หน้า 361-362.

⁴⁵มาตรา 222 การเรียกเอาค่าเสียหายนั้น ได้แก่เรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้น แต่การไม่ชำระหนี้ นั้น เจ้าหนี้จะเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แม้กระทั่งเพื่อความเสียหายอันเกิดแต่พฤติการณ์พิเศษ หากว่า คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว

อันได้ก่อนนั้นด้วย ซึ่ง ให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อัน ซึ่งมีความหมายที่กว้างกว่า ค่าเสียหาย⁴⁶ อีกทั้ง “ค่าเสียหาย” ธรรมดาหมายถึง ค่าเสียหายที่เป็นเงินเท่านั้น⁴⁷ แต่ค่าสินไหมทดแทนยังรวม ไปถึงการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำเพื่อการชดใช้เยียวยาอย่างอื่นนอกจาก ค่าเสียหายอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอยู่ในสภาพที่ก่อให้เกิด ความเสียหาย แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด ผู้เสียหายนั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้าง ดังกล่าวจัดการตามความจำเป็นเพื่อบำบัดปกป้องภัยอันตรายนั้นเสียได้⁴⁸ (มาตรา 435⁴⁹ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือในเรื่องการค้ำประกันทรัพย์ก็มีปรากฏอยู่ใน บทบัญญัติในมาตรา 439 ซึ่งกำหนดว่า บุคคลผู้จำต้องค้ำประกันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่ง ตนนั้นยังต้องรับผิดชอบ ตลอดถึงการที่ทรัพย์นั้นทำลายลงโดยอุบัติเหตุ หรือการค้ำประกันตกเป็น พันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่น โดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์นั้นเสื่อมเสียลงโดยอุบัติเหตุ นั้นด้วย เว้นแต่เมื่อ การที่ทรัพย์สินทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืน หรือเสื่อมเสียนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็น อย่างนั้นอยู่เอง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่า การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน⁵⁰ ดังนี้

- 1) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นเงิน ซึ่งในกฎหมายของไทยเรียกว่า ค่าเสียหาย
- 2) การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในรูปแบบที่เฉพาะเจาะจง โดยอาจเป็นการค้ำประกัน การค้ำราคากำทรัพย์ หรือการเอาทรัพย์ประเภทเดียวกันมาค้ำ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับที่ เป็นอยู่ของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน⁵¹

⁴⁶ อุทัย วงศ์วรพฤกษ์. (2545). “ค่าสินไหมทดแทน ศึกษากรณีเสียความสามารถประกอบกรงาน”. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 26

⁴⁷ ศนันทกรณ โสทธิพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 330.

⁴⁸ วารีน นาสกุล. (2557). คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่งและลาภมิควรได้ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : กรุงเทพฯ พิมพ์ครั้งที่ 3. หน้า 295-296.

⁴⁹ มาตรา 435 บุคคลใดจะประสบความเสียหายอันพึงเกิดจาก โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นของผู้อื่น บุคคลผู้นั้น 49 ชอบที่จะเรียกให้จัดการตามที่จำเป็นเพื่อบำบัดปกป้องภัยอันตรายนั้นเสียได้

⁵⁰ ศนันทกรณ โสทธิพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25, หน้า 330-331. 51

2.2.4 ค่าสินไหมทดแทนพิจารณาตามประเภทความเสียหาย

ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดได้รับการเยียวยาหรือทดแทนด้วยค่าเสียหาย เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะมีการละเมิด หรือในกรณีที่ไม่สามารถกลับคืนสู่ฐานะเดิมได้ก็ต้องได้รับการชดเชยด้วยวิธีการที่เพียงพอต่อความเสียหาย ทั้งนี้ ความเสียหายอาจมีทั้งความเสียหายแก่ชีวิต ความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย ความเสียหายแก่ชื่อเสียง ความเสียหายแก่ทรัพย์สิน ความเสียหายแก่เสรีภาพ และความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ

2.2.4.1 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชีวิต

มาตรา 443⁵² และมาตรา 444⁵³ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดค่าสินไหมทดแทน ในกรณีการกระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลถึงแก่ความตายโดยทายาทและ ผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้จะมีสิทธิเรียกร้องเอาจากผู้กระทำละเมิด ได้แก่ ได้แก่ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่ายอันจำเป็น ค่ารักษาพยาบาลก่อนตาย ค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถทำมาหาได้ก่อนตาย ค่าขาดไร้อุปการะ และค่าใช้จ่ายการขาดงานของบุคคลภายนอก

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากชีวิตไม่อาจทำให้กลับคืนเหมือนเดิมได้การชดเชย ค่าสินไหมทดแทนจึงทำได้เพียงการใช้จ่ายเงินเท่านั้น แต่จะเห็นได้ว่าการเรียกค่าสินไหมทดแทน ในกรณีความเสียหายต่อชีวิตไม่มีกรณีใดเลยที่เป็นการทดแทนชีวิตที่สูญเสียไปของผู้ตาย แต่ค่าสินไหม

⁵¹ De Cupis A. (1979). *Il Danno: Teoria Generale Della Responsabilita' Civile*. Volume Secondo. Giuffrè: Milano, p. 231

⁵² มาตรา 443 ในกรณีทำให้เขาถึงตายนั้น ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ค่าปลงศพรวมทั้งค่าใช้จ่ายอันจำเป็น อย่างอื่น ๆ อีกด้วย

ถ้ามิได้ตายในทันที ค่าสินไหมทดแทนได้แก่ค่ารักษาพยาบาลรวมทั้งค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบกรงานนั้นด้วย

ถ้าว่าเหตุที่ตายลงนั้น ทำให้บุคคลหนึ่งคนใดต้องขาดไร้อุปการะตามกฎหมายไปด้วยไซ้ ท่านว่าบุคคลคนนั้นชอบที่จะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁵³ มาตรา 444 ในกรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยนั้น ผู้ต้องเสียหายชอบที่จะได้ชดใช้ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป และค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบกรงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วน ทั้งในเวลาปัจจุบันนั้น และในเวลาอนาคตด้วย

ถ้าในเวลาพิพาทคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้น ได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าว ในคำพิพากษาว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้

ทดแทนดังกล่าวเป็นเพียงค่าสินไหมทดแทนที่บุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ตายได้รับ ทดแทนในสิ่งที่เขาควรจะได้รับหากผู้ตายยังมีชีวิตอยู่⁵⁴

2.2.4.2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายและอนามัย

กรณีดังกล่าวนี้เป็นไปตามมาตรา 444 ซึ่งผู้เสียหาย ไม่ได้ถึงแก่ชีวิตแต่เป็น ความเสียหายต่อร่างกายหรืออนามัยของผู้เสียหาย ทั้งนี้ ค่าเสียหายที่ผู้เสียหายสามารถเรียกได้ ดังนี้

1) ค่าใช้จ่ายที่ตนต้องเสียไป ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาล ค่าจ้างพยาบาลค่าใช้จ่ายยานพาหนะ และค่าเสียหายอื่น ๆ

2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ระหว่างเจ็บป่วย ซึ่งหมายถึงการรักษาที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานในปัจจุบันในระหว่างที่พักรักษาตัวอยู่และหมายเฉพาะค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ ของผู้เสียหายเท่านั้น

3) ค่าเสียความสามารถประกอบกิจการงานในอนาคตหมายถึงกรณีที่มีความเสียหายต่อร่างกายหรืออนาคตนั้นอาจร้ายแรงหรือทำให้ผู้เสียหายไม่อาจประกอบกิจการงานในอนาคตได้

4) ค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ซึ่งหมายรวมหมายความรวมถึงค่าเสียหายทางจิตใจ ตามมาตรา 446 ด้วย

2.2.4.3 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ชื่อเสียง

ในการเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อชื่อเสียงได้มีบทบัญญัติไว้ใน มาตรา 447⁵⁵ ซึ่งค่าเสียหายดังกล่าวจะเรียกได้เฉพาะความเสียหายต่อชื่อเสียงเท่านั้น ดังคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 126/2517 โจทก์เป็นบุคคลที่มีเกียรติคุณและมีชื่อเสียงในสังคม มีคนรู้จักในทางที่ดี จำเลยลงโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ทำให้แพร่หลายแก่บุคคลทั่ว ๆ ไปคนที่ไม่รู้จักความจริงต้องเข้าใจ ผิดว่าโจทก์เป็นคนที่มีความประพฤติดีที่จำเลยกล่าวหรือไขข่าว เป็นการทำให้โจทก์เสียหาย แก่ชื่อเสียงพฤติกรรมดังนี้ เป็นเหตุสมควรจัดการเพื่อให้ชื่อเสียงของโจทก์กลับคืนมาได้ โดยการโฆษณาในหนังสือพิมพ์แจ้งความจริงให้ประชาชนทราบ โดยให้จำเลยเสียค่าใช้จ่าย หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามก็ให้โจทก์จัดการโฆษณาเองโดยคิดค่าใช้จ่ายจากจำเลย⁵⁶

⁵⁴ ศนันทกรณ โสคติพันธุ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25, หน้า 344

⁵⁵ มาตรา 447 บุคคลใดทำให้เขาต้องเสียหายแก่ชื่อเสียง เมื่อผู้ต้องเสียหายร้องขอศาลจะสั่งให้บุคคลนั้นจัดการตามควรเพื่อทำให้ชื่อเสียงของผู้นั้นกลับคืนดีแทนให้ใช้ค่าเสียหายหรือทั้งให้ใช้ค่าเสียหายด้วยก็ได้

⁵⁶ ชาญชัย แสงวงศ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27, หน้า 371.

2.2.4.4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ทรัพย์สิน

กรณีมีการเอาทรัพย์สินของผู้อื่นไป ผู้เอาทรัพย์สินไปต้องเยียวยาความเสียหายเพื่อให้ ผู้เสียหาย อยู่ในสถานะเสมือนว่าไม่มีความเสียหาย ซึ่งการใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีดังกล่าวนี้ ได้มี การวางหลักไว้ในมาตรา 438 วรรคสอง โดยต้องชดใช้ โดยการต้องคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหาย ต้องเสียไป เพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้ เพื่อความเสียหาย อย่างไรก็ดี อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย พอสรุปแนวทางได้ดังนี้⁵⁷

1) การคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สิน

(1.1) การคืนทรัพย์สิน (Restitution) เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 439⁵⁸ ผู้ทำละเมิดต่อทรัพย์สินของผู้อื่นจะต้องนำทรัพย์สินอันเป็นเหตุแห่งการละเมิดไปคืนแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น ในกรณีที่ไม่สามารถคืนทรัพย์สินอันเป็นวัตถุแห่งละเมิดได้ไม่ว่าประการใด ๆ ถึงแม้ทรัพย์สินนั้นจะสูญหายหรือถูกทำลายไปเพราะเหตุสุดวิสัยก็ตาม ผู้กระทำละเมิดก็ยังคงต้องรับผิดชอบ ต่อผู้เสียหาย ถ้าไม่สามารถคืนทรัพย์สินนั้นได้ต้องใช้ราคาทรัพย์สินนั้น

(1.2) การใช้ราคาทรัพย์สิน ในบางกรณี ไม่สามารถคืนทรัพย์สินได้อาจจะเกิดจาก สาเหตุต่าง ๆ เช่น ทรัพย์สินนั้นถูกทำลายโดยอุบัติเหตุ การคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่น โดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมลงโดยอุบัติเหตุ ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5676/2545 กรณีที่ทรัพย์สิน ที่ขอลคืนได้แปรสภาพหรือเสื่อมสภาพไปจนพันวิสัยที่จะคืนในสภาพดั้งเดิมได้นั้น ศาลสามารถ กำหนดให้ใช้ราคาแทนการคืนทรัพย์สินได้ หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 945/2533 รถยนต์บรรทุก ของโจทก์ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำโดยประมาทของจำเลย โจทก์จึงต้องเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาใช้แทนในระหว่างซ่อม แม้โจทก์ยังมีรถบรรทุกอีก 2 คันมาใช้แทนกันได้ก็ไม่เป็น การตัดสิทธิโจทก์ที่จะเช่ารถยนต์บรรทุกอื่นมาแทนรถยนต์บรรทุกที่ได้รับความเสียหายจำเลย ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเช่ารถบรรทุกแก่โจทก์

⁵⁷ วาริ นาสกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 48. หน้า 308-309

⁵⁸ มาตรา 439 บุคคลผู้ต้องหาคืนทรัพย์สินอันผู้อื่นต้องเสียไปเพราะละเมิดแห่งตนนั้นยังต้องรับผิดชอบตลอดถึง การที่ทรัพย์สินนั้นทำลายลง โดยอุบัติเหตุ หรือการคืนทรัพย์สินตกเป็นพันวิสัยเพราะเหตุอย่างอื่น โดยอุบัติเหตุ หรือทรัพย์สินนั้นเสื่อมลงโดยอุบัติเหตุด้วย เว้นแต่เมื่อการที่ทรัพย์สินนั้นทำลาย หรือตกเป็นพันวิสัยจะคืน หรือเสื่อมลงนั้น ถึงแม้ว่าจะมิได้มีการทำละเมิด ก็คงจะต้องตกไปเป็นอย่างนั้นอยู่เอง

2) การชดใช้ค่าเสียหายอัน ได้ก่อให้เกิดแก่ทรัพย์สินนั้น (Damages) ถึงแม้ว่า ผู้กระทำละเมิดจะสามารถคืนตัวทรัพย์สินให้เจ้าของทรัพย์สินได้ แต่เจ้าของทรัพย์สินก็มีสิทธิเรียกค่าเสียหาย เพื่อการขาดประโยชน์จากการใช้ทรัพย์สินนั้น ในช่วงเวลาก่อนที่จะได้ทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสียหาย ที่ต้องซ่อมแซมทรัพย์สินให้กับคืนดั้งเดิม และยังมีสิทธิเรียกค่าเสื่อมราคาได้ด้วย

2.2.4.5 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่เสรีภาพ

ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายต่อเสรีภาพ แบ่งเป็นค่าเสียหายที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียก และค่าเสียหายที่บุคคลภายนอกมีสิทธิเรียก ดังนี้

1) ค่าเสียหายที่ผู้เสียหายมีสิทธิเรียก ได้แก่ ค่าขาดการงานอันเป็นค่าเสียหาย ที่เรียกได้ตามมาตรา 438 และค่าความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินตามที่บัญญัติในมาตรา 446

2) ค่าเสียหายที่บุคคลภายนอกมีสิทธิเรียกตามที่บัญญัติในมาตรา 445⁵⁹ ได้แก่ ค่าเสียหายที่ขาดการทำคุณในครัวเรือนของผู้เสียหาย และค่าเสียหายที่ขาดการทำอุตสาหกรรม ของผู้เสียหาย

2.2.4.6 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ

ค่าการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่สิทธิอื่น ๆ ดังกล่าวนี้นี้เป็นไปตามมาตรา 438 และ 446 วรรคสอง ตัวอย่างเช่น โจทก์ต้องขาดรายได้จากการเช่าอาคารเนื่องจากไม่สามารถก่อสร้างอาคารได้เพราะเหตุที่จำเลยบุกรุกเข้าไปในที่ดินที่ทำการก่อสร้างและไม่ยอมออกจากที่ดินดังกล่าว ศาลสามารถพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้แก่โจทก์เป็นรายเดือนได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 311/2524)⁶⁰

⁵⁹ มาตรา 445 ในกรณีทำให้เขาถึงตาย หรือให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยก็ดีในกรณีทำให้เขาเสียเสรีภาพก็ดี ถ้าผู้ต้องเสียหายมีความผูกพันตามกฎหมาย จะต้องทำการงานให้เป็นคุณแก่บุคคลภายนอกในครัวเรือน หรืออุตสาหกรรมของบุคคลภายนอกนั้นไซ้ ท่านว่าบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อที่เขาต้องขาดการงานอันนั้นไปด้วย

⁶⁰ ชาญชัย แสงวงศ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27 หน้า 359.

2.2.5 ความหมายของระยะเวลาและอายุความ

ระยะเวลา (Period of Time) หมายถึง ระยะเวลาหรือช่วงความยาวของเวลาซึ่ง %1 อาจกำหนดเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือน หรือปีก็ได้⁶¹

ระยะเวลา หมายความว่า ส่วนความยาวแห่งเวลา ซึ่งผ่านไปหรือจะผ่านไป เช่น เวลาเท่านั้นปี เท่านั้นเดือน เท่านั้นวัน เท่านั้นชั่วโมง เป็นต้น⁶²

ระยะเวลา หมายถึง ระยะเวลาหรือความยาวของเวลา ซึ่งอาจกำหนดเป็นปี เดือน สัปดาห์ วัน ชั่วโมง หรือนาทีก็ได้⁶³

ระยะเวลานั้นเป็นช่วงเวลาหรือความนาน มีหน่วยเป็น ปี เดือน สัปดาห์ วัน ชั่วโมง นาที และวินาที ซึ่งกำหนดไว้โดยประการต่าง ๆ ทั้งในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือในนิติกรรมที่คู่สัญญากำหนดกันเอง และโดยประการอื่น⁶⁴

อายุความ คือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องคดี ถ้าเลยกำหนดนั้นไปแล้ว ถือว่าคดีขาดอายุความ⁶⁵

อายุความ (Prescription) หมายถึง กำหนดระยะเวลาให้บังคับสิทธิเรียกร้องในการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้อง (ไม่ใช่เพียงการมีสิทธิเรียกร้อง) หมายถึงการฟ้องคดีต่อศาล เท่านั้น⁶⁶ (ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 234-236 ฯลฯ)⁶⁷ หากกล่าวอย่างรวมความแล้ว ก็คือ

⁶¹ คำชัย จงจักรพันธ์. (2547). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โครงการดาราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

⁶² พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วนิกกุล). (2556). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วยนิติกรรม ระยะเวลา อายุความ บรรพ 1 มาตรา 149-193/35* พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วนิกกุล) ปรับปรุงโดย คำชัย จงจักรพันธ์, กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 95.

⁶³ อัครวิทย์ สุมาวงศ์. (2553) *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 197

⁶⁴ สติติย์ เต็งไธสง. (2549). *คู่มือกฎหมายแพ่ง เล่ม 1 ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ระยะเวลา อายุความ และกฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ธรรมสาร, หน้า 83.

⁶⁵ สมพร พรหมพิตร. (2551). *อายุความ (แพ่ง – อาญาและคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา)* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: นิติธรรมฯ. หน้า 1.

⁶⁶ ไพจิตร บุญยพันธ์, อ่างแก้วเชิงอรอด. หน้า 218.

⁶⁷ มาตรา 234 เจ้าหนี้ผู้ใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้หนึ่งจะต้องขอหมายเรียกลูกหนี้มาในคดีนั้นด้วย 67 มาตรา 235 เจ้าหนี้จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้เรียกเงินเต็มจำนวนที่ยังค้างชำระแก่ลูกหนี้ โดยไม่ต้อง คำนึงถึงจำนวนที่ค้าง

ระยะเวลาที่กฎหมายในทางสารบัญญัติกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่เช่นนั้นจะเกิดความเสียหายแก่สิทธิของผู้นั้น หรือทำให้ไม่อาจดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามที่กฎหมายมุ่งประสงค์ได้ ในทางแพ่ง อายุความ คือระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล หรือระยะเวลาที่กฎหมายบังคับผู้ทรงสิทธิเรียกร้องให้ต้องฟ้องคดีต่อศาล หากไม่ดำเนินการตามที่ กำหนดอาจจะเกิดความเสียหายแก่เจ้าของสิทธิเรียกร้อง (เจ้าหนี้)⁶⁸ เพราะสิทธิเรียกร้องขาดอายุความและยังหมายความรวมถึง ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ผู้ที่ได้ดำเนินการตามเงื่อนไขจนครบ ระยะเวลาดังกล่าวได้สิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งด้วย⁶⁹

อายุความและระยะเวลา เป็นกำหนดระยะเวลาอย่างหนึ่ง⁷⁰ คือ มีลักษณะเป็น ช่วงของ เวลาที่มีความสั้นยาวหรือความนานของระยะเวลา ซึ่งหากวันเริ่มนับไม่แน่นอนก็จะทำให้ วัน สิ้นสุดของระยะเวลาไม่แน่นอนไปด้วย ลักษณะสำคัญอย่างหนึ่งของอายุความและระยะเวลานั้น จะ มีเหตุกำหนดวันเริ่มนับและสิ้นสุดของอายุความหรือระยะเวลาอยู่ด้วย ซึ่งในทางตำราได้แบ่ง อายุ ความออกเป็น 2 ประเภท⁷¹ ได้แก่ อายุความ ได้สิทธิ (Acquisitive Prescription) และอายุความ 71 เสียสิทธิ (Extinctive Prescription) ซึ่งอายุความฟ้องคดีเป็นอายุความประเภทเสียสิทธิ⁷² เนื่องด้วย เหตุผลว่า ถ้าไม่มีการใช้สิทธิเป็นเวลานานจะทำให้สิทธินั้น ไม่แน่นอน พยานหลักฐานที่จะใช้ ฟ้องร้องบังคับตามสิทธินั้นอาจสูญหายหรือถูกทำลายไปแล้วก็ได้ เพราะฉะนั้นถ้าสิทธิเหล่านั้น ฝ่าย

ชำระแก่ตนก็ได้ ถ้าจำเลยยอมใช้เงินเพียงเท่าจำนวนที่ลูกหนี้เดิมค้างชำระแก่เจ้าหนี้ นั่น คดีก็เป็นเสร็จกันไป แต่ถ้า ลูกหนี้เดิมได้เข้าชื่อเป็น โจทก์ด้วยลูกหนี้เดิมจะขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาต่อไป ในส่วนจำนวนเงินที่ยังเหลือติด ค้างอยู่ก็ได้แต่อย่างไรก็ดี ท่านมิให้เจ้าหนี้ได้รับมากกว่าจำนวนที่ค้างชำระ แก่ตนนั้นเลย มาตรา 236 จำเลยมีข้อ ต่อผู้ลูกหนี้เดิมอยู่อย่างใด ๆ ท่านว่าจะยกขึ้นต่อสู้เจ้าหนี้ได้ทั้งนั้น เว้นแต่ข้อต่อสู้ 68 ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อยื่นฟ้องแล้ว

⁶⁸ กำชัย จงจักรพันธ์. (2558). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 86

⁶⁹ สราภรณ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียาภัย. (2561). *อายุความครบวงจร* (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : แสง จันทร์การพิมพ์, หน้า 1.

⁷⁰ สักดิ์ สนองชาติ. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 165

⁷¹ โสภณ รัตนากร. (2539). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้*. กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ หน้า 14-15.

⁷² เทพสิทธิ์ รักไตรงรงค์. (2557). *ปัญหาการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองของไทย*. Assumption University Law Journal, 6 (1). หน้า 3.

เจ้าหน้าที่ไม่ขอให้บังคับเสียภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจะนำมาฟ้องร้องขอบังคับไม่ได้ เหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความ⁷³ มีดังนี้

1) พิจารณาในแง่ของรัฐ

การกำหนดอายุความไว้เป็นนิตินโยบายของรัฐที่จะก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อย และความมั่นคงในสิทธิต่าง ๆ ของบุคคล⁷⁴ เพื่อเป็นการปรามมิให้นำเรื่องราวที่เกิดขึ้นที่เกิดขึ้นนานแล้วมาฟ้องร้องต่อกัน เพราะเป็นการยุ่งยากสำหรับเจ้าหน้าที่และลูกหนี้ในการหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์คดี โดยที่พยานหลักฐานที่มีอยู่ก็อาจหายสาบสูญ หรือคลาดเคลื่อนได้ ส่งผลให้การวินิจฉัยคดีให้เป็นธรรมได้ยาก จึงต้องมีการกำหนดหนดอายุความไว้เพื่อตัดปัญหาในเรื่องดังกล่าว

2) พิจารณาในแง่ของเจ้าหน้าที่

เพื่อเป็นโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปะละเลยไม่ใช้สิทธิเรียกร้องของตน จนกระทั่งเลยกำหนดอายุความที่กฎหมายกำหนด ซึ่งจะทำให้ลูกหนี้เกิด “สิทธิปฏิเสธ” ขึ้น ดังนั้น การกำหนดอายุความจึงเป็นเครื่องกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ต้องรีบใช้สิทธิเรียกร้องของตนภายในกำหนด

3) พิจารณาในแง่ของลูกหนี้

การกำหนดอายุความจะช่วยปลดเปลื้องภาระของลูกหนี้ในอันที่จะต้องเก็บหลักฐาน ในการชำระหนี้ไว้ ทำให้ลูกหนี้ไม่ต้องเก็บหลักฐานเหล่านั้นไว้ตลอดชีวิต เพื่อเมื่อพ้นกำหนดอายุความ ตามกฎหมายแล้ว ลูกหนี้ก็สามารถปฏิเสธการชำระหนี้ได้ โดยการยกข้อต่อสู้ในเรื่องหนี้ขาดอายุความ

เมื่อผู้เสียหายหรือผู้มีสิทธิอื่นที่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย เพราะการกระทำละเมิดของบุคคลใดบุคคลหนึ่ง บุคคลผู้มีสิทธิจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนความเสียหาย ภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนในแต่ละกรณีด้วย หากผู้มีสิทธิมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือที่เรียกว่าฟ้องเรียก ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดแล้ว เรียกว่าสิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความ ซึ่งหมายความว่า หากมี

⁷³ คำชัย จงจักรพันธ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 68. หน้า 89.

⁷⁴ เทพวิฑูร, (พระยา) (บุญช่วย วณิกกุล). (2509). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 มาตรา 1 ถึง 240*. กรุงเทพฯ: ไทยพิทยา, หน้า 592

การฟ้องร้องและผู้ทำละเมิดหรือผู้จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยกเอาอายุความ ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ศาลก็ต้องยกฟ้อง⁷⁵

2.2.6 การกำหนดระยะเวลาความรับผิดชอบทางละเมิด

2.2.6.1 อายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด

อายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 448 ว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่ มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว ผู้พึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกชดใช้ค่าเสียหายในมูลละเมิดอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะ อาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ไชร์ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้น มาบังคับ

แม้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของละเมิดจะได้บัญญัติมาตรา 448 ไว้ในเรื่องของอายุความ ก็มีได้หมายความว่าอายุความหรือกำหนดเวลาในการใช้สิทธิเรียกร้อง เพราะละเมิดนั้นจะสามารถใช้มาตรา 448 ได้ทุกกรณี เนื่องจากมาตรา 448 กำหนดไว้เฉพาะอายุ ความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายเท่านั้น ไม่รวมค่าสินไหมทดแทนประการอื่น เช่น การเรียก ทรัพย์สินจากบุคคลผู้เอาทรัพย์สินนั้น ไป

อายุความเรียกชดใช้ค่าเสียหายเพราะมูลละเมิด ตามมาตรา 448 มี 2 กรณี คือ

(1) การฟ้องเรียกชดใช้ค่าเสียหายโดยการฟ้องร้องทางแพ่ง ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็น การฟ้องให้เยียวยาชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากเฉพาะมูลละเมิดเท่านั้น ความผิดทางอาญา

(2) การฟ้องเรียกชดใช้ค่าเสียหายในกรณีที่มูลละเมิดนั้น มีการกระทำ ประกอบด้วยตามมาตรา 448 วรรคสอง

งานวิจัยนี้จะขอก้าวแต่เฉพาะอายุความตามการเรียกชดใช้ค่าเสียหายทางแพ่ง ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง เท่านั้น ทั้งนี้ กรณีอายุความหนึ่งปี นับแต่รู้ถึงการละเมิดนั้น หมายความว่า ผู้เสียหาย รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของตน ไม่จำเป็นต้องรู้ว่า การกระทำนั้นเป็น

⁷⁵ ศนันทกรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25 หน้า 393-394

ละเมิดหรือเป็นละเมิดตามมาตราใด และประกอบกับต้องเป็นการรู้ถึงตัวผู้ที่ฟัง จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนด้วย ซึ่งอาจมีได้หลายคน ไม่ใช่เพียงแต่ผู้ทำละเมิดเท่านั้น อาจเป็น นายจ้างกรณี ลูกจ้างกระทำละเมิดในทางการที่จ้าง บิดา มารดาหรือผู้ปกครอง หรือผู้ครอบครอง ทรัพย์สินอันตรายก็ได้ สรุปความได้ว่า การจะถือว่าอายุความหนึ่งปี เริ่มต้นมีผลก็ต่อเมื่อผู้เสียหาย รู้ทั้งสองอย่าง คือ (1) รู้ถึงการละเมิด และ (2) รู้ตัวผู้ที่ฟังจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน⁷⁶ ตัวอย่างดังกล่าวพิพากษาศาลฎีกาที่ 5588/2551⁷⁷ แต่อย่างไรก็ตามอายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง มีกำหนดยาวที่สุดเพียงสิบปี⁷⁸ นับตั้งแต่วันทำละเมิด ไม่ว่าผู้เสียหายจะรู้หรือไม่รู้ตัวผู้ซึ่งฟังจะต้องใช้ค่าสินไหม 178 ทดแทนใน

⁷⁶ สุขุม สุภนิษฐ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3 หน้า 277.

⁷⁷ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5588/2551 ตามคำฟ้องนอกจากโจทก์จะบรรยายว่าจำเลยทั้งสองร่วมกันจงใจบุกรุกแผ้วถาง และขุดบ่อเลี้ยงปลาในที่ดินของโจทก์แล้ว โจทก์ยังบรรยายฟ้องอีกว่า หรือมิฉะนั้นจำเลยทั้งสองกระทำไป ด้วย ความประมาทเลินเล่อ ไม่ตรวจสอบที่ดินที่จำเลยทั้งสองบุกรุกว่าเป็นที่ดินของจำเลยทั้งสองหรือไม่ ซึ่งการกระทำ ด้วยความประมาทจะเป็นความผิดทางอาญาก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งให้การกระทำโดยประมาท เช่นนั้นเป็นความผิด แต่การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อของจำเลยทั้งสองตามที่โจทก์บรรยายฟ้องในคดีนี้ ไม่เป็นความผิดตาม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือ ประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นใดที่มีโทษ ทางอาญา ฟ้องโจทก์เช่นนี้จึงเป็นคำฟ้องที่กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งสองกระทำละเมิดต่อโจทก์เท่านั้น ไม่ได้ยืนยันว่า จำเลยทั้งสองกระทำผิดอาญา จึงไม่อาจใช้อายุความในทางอาญาที่ยาวกว่ามาบังคับได้ แต่ต้องใช้ อายุความ ละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง โจทก์จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่โจทก์รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ซึ่งฟังจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน 76 การที่ จำเลยทั้งสองเข้าไปแผ้วถาง ก่นสร้าง แล้วเข้าครอบครองทำประโยชน์ในป่าชายเลน โดยไม่มี สิทธิเรื่อยมาเช่นนี้ ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดอย่างต่อเนื่องตั้งแต่วันที่โจทก์ตรวจพบเรื่อยมา จึงมีลักษณะ เป็นการกระทำต่อเนื่องดังที่ โจทก์ได้นำสืบให้เห็นประจักษ์แล้ว ฉะนั้นตราใดที่จำเลยทั้งสองไม่ยอมออกไป การละเมิดก็ยังคงมีอยู่ซึ่งเป็น เหตุให้โจทก์อาจบังคับสิทธิเรียกร้องได้ตลอดเวลาจนกว่าจำเลยทั้งสองจะหยุดการทำละเมิด เมื่อก่อนฟ้องหนึ่งปี จำเลยทั้งสองยังไม่หยุดการทำละเมิด โจทก์จึงมีสิทธิที่จะเรียกค่าเสียหายหนึ่งปี ย้อนหลังไป ตั้งแต่วันที่โจทก์ฟ้อง คดีจนถึงวันที่ 31 สิงหาคม 2542 ได้ ค่าเสียหายจากการทำละเมิดของจำเลยทั้งสองย้อนหลัง ไปหนึ่งปี ตั้งแต่วันที่ ฟ้อง จึงไม่ขาดอายุความ สำหรับค่าเสียหายในส่วนที่เกินหนึ่งปี แล้วเท่านั้นที่ขาดอายุความ

⁷⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 443/2560 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหม ทดแทน 78 ในวันที่ 16 ธันวาคม 2554 ซึ่งแม้จะเป็นการออกคำสั่งภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของ รัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ก็ตาม แต่ก็เป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี ใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง และเมื่อคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน

วันสุดท้ายที่ครบกำหนดสิบปี ก็ต้องฟ้องในวันนั้น อายุความไม่ยี่ดออกไปอีก จะเริ่มนับ อายุความหนึ่งปี นับแต่วันรู้ตัวผู้ฟ้องจะต้องใช้คำสินไหมทดแทนเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นสิบปี นับแต่วันทำละเมิดไม่ได้⁷⁹ อายุความมาตรา 448 วรรคหนึ่ง นี้ เป็นอายุความเรียกร้องคำสินไหม ทดแทนที่เป็นค่าเสียหายเท่านั้น จึงไม่มีการบัญญัติว่าเอาคำสินไหมทดแทน อย่างที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 438 แต่กลับบัญญัติเฉพาะถึงการเรียกเอาค่าเสียหาย⁸⁰ ส่วนคำสินไหมทดแทนอื่นๆ ที่ไม่ใช่ 80 ค่าเสียหายไม่ตกอยู่ภายใต้อายุความตามมาตรา 448 ดังนั้น อายุความแต่ละกรณีจะมีเพียงใดต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป⁸¹ เช่น การเรียกให้ส่งทรัพย์สิน หรือให้ใช้ราคาทรัพย์สิน เป็นไปตามมาตรา 1336 ส่วนการใช้ราคานั้นไม่ใช่ค่าเสียหายแต่เป็นสิ่งมาแทนตัวทรัพย์สินไม่มีกำหนดอายุความต้องใช้อายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 ซึ่งเป็น อายุความทั่วไป⁸² เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/250483⁸³

2.2.6.2 อายุความทั่วไปกรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

การกำหนดอายุความตามสิทธิเรียกร้องทั่วไปในกรณีนี้หมายถึง สิทธิเรียกร้อง ที่กฎหมายมิได้กำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องมาใช้อายุความทั่วไปคือ อายุความสิบปี ตามมาตรา 193/30 มาใช้ โดยมีหลักกฎหมายว่า อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมาย อื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี โดยมีขั้นตอนในการพิจารณา ดังนี้⁸⁴

1) พิจารณาว่ามีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษอื่นใด บัญญัติเรื่องกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะหรือไม่ หากมีกำหนดอายุความก็เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ

⁷⁹ ศักดิ์ สนองชาติ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 29 หน้า 229.

⁸⁰ สุขุม สุภนิตย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 288-289.

⁸¹ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2557). *คำอธิบายนิติกรรม – สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 246-414.

⁸² ภทรศักดิ์ วรรณแสง. (2546). *หลักกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 259-260.

⁸³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1251/2504 กรณีฟ้องเรียกให้จำเลยคืนทรัพย์สิน ถ้าคืนไม่ได้ก็ให้ใช้ราคานั้น ไม่ใช่เป็นการ 82 83 เรียกร้องเอาค่าเสียหายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 จึงไม่ถืออายุความตามมาตรา 448 นั้น แม้โจทก์ฟ้องเกินหนึ่งปีก็ไม่ขาดอายุความ (ประชุมใหญ่ ครั้งที่ 33/2504)

⁸⁴ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 81 หน้า 246-247

2) หากไม่มีกฎหมายเฉพาะหรือกฎหมายพิเศษอื่นใดบัญญัติเรื่องกำหนดอายุความ ไว้ก็ให้พิจารณากำหนดอายุความตามที่บัญญัติไว้ในบรรพ 1 ลักษณะ 6 หมวด 2 มาตรา 193/35, 193/34, 193/33, 193/32 และ 193/31

3) หากพิจารณาตามมาตรา 193/31 ถึง 193/35 แล้ว กรณีไม่สามารถปรับได้กับ กำหนดอายุความในมาตราดังกล่าว ก็ให้ใช้กำหนดอายุความสิบปี ตามมาตรา 193/30

ในกรณีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้มีการกำหนดอายุความสำหรับผู้เสียหายฟ้อง หน่วยงานของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในหน้าที่ได้โดยเฉพาะ จึงมีปัญหาว่ากำหนด อายุความที่ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐควรใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง หรือไม่ ซึ่งได้มีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกา เป็นแนวทางเดียวกันว่าไม่ใช้อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง เนื่องจากการฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีได้ทำละเมิดและมีใช้กรณีต้องร่วมรับผิดชอบกรณี ของนายจ้างกับลูกจ้าง ดังนั้น จึงเป็นกรณี ไม่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงใช้อายุความทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา มาตรา 193/10

2.2.7 การกำหนดระยะเวลาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสาระสำคัญที่มีผลให้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ หากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ และหากหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การใช้สิทธิเรียกร้องต่าง ๆ ดังกล่าวนี้น พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอายุความไว้ใน 3 มาตรา คือ⁸⁵

มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว

⁸⁵ สราภรณ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียากษ์, อ้างแล้วเชิงอรรถ. หน้า 199-208

มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา 9 ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่ หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าจะต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

นอกจากทั้งสามมาตราดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้มีบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องนำมาประกอบการพิจารณา เกี่ยวกับอายุความและระยะเวลาด้วย ดังนี้

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

....

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือ สถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแยกได้เป็นกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) ระยะเวลากรณีผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ที่มีใช้จากการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย แต่การกระทำดังกล่าวมิใช่การกระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ กรณีดังนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6⁸⁶ ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไว้ อีกทั้ง การกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องใช้อายุความตามหลักทั่วไป ในมาตรา 448 วรรคหนึ่ง⁸⁷ โดยมีกำหนดต้องเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะฟ้อง ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด หรือตามมาตรา 193/30⁸⁸

2) ระยะเวลากรณีสิทธิไล่เบียดกรณีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

⁸⁶ มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

⁸⁷ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการ ละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนด อายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

⁸⁸ มาตรา 193/30 อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

หากเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายโดยหน่วยงานของรัฐ ได้มีการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการชดใช้จากกรณีที่ผู้เสียหาย ฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁸⁹ หรือเป็นยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11⁹⁰ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิด ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาจาก ลูกหนี้ซึ่งต ซึ่งตามมาตรา 9 กำหนดให้ต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดหนึ่งปี นับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และในทางกลับกันหากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ กระทำละเมิดแต่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว และเห็นว่ากรณีดังกล่าว หน่วยงานต้องรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ก็ต้องใช้สิทธิไล่เบี้ยเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปี

ในบางกรณีปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย มิได้เป็นเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด บุคคลดังกล่าวไม่มีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนคืนจากหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้กำหนดอายุความหนึ่งปี ซึ่งหากการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นการสมประโยชน์และเป็นไปตามประสงค์

⁸⁹ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติ 89 หน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

⁹⁰ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผล การวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทัน ในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือ กำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรี ดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ของหน่วยงานของรัฐแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืน ตามมาตรา 401 บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁹¹ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการ 391 กฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 20/2548)

3) ระยะเวลากรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่ หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิ เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

กรณีตามมาตรา 10 ดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หากการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กฎหมายให้นำมาตรา 8⁹² มาบังคับใช้โดยอนุโลม แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด จะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่ง

⁹¹ กรมศุลกากร. (2561). *คู่มือการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*, กรุงเทพฯ: ส่วนวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด สำนักบริหารทรัพยากรบุคคลกรมศุลกากร. หน้า 15

⁹² มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

และพาณิชย์ มาตรา 420 ทั้งนี้ อายุความที่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กฎหมายกำหนดไว้ เป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีทั่วไป

กรณีทั่วไป หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจาก เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ภายในกำหนดสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึง การกระทำละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ.228/2549)

(2) กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทรวงการคลังเห็น ว่าต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้สิทธิเรียกร้องมีกำหนดอายุความหนึ่งปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยอายุความหนึ่งปีนั้น จะต้องเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ และเมื่อมีการสอบสวนตามระเบียบแล้ว จะต้องเป็นกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีความเห็นเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้ถูกสอบสวน ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ข้อพิจารณาที่สำคัญในการพิจารณาอายุความในกรณีนี้คือ เมื่อหน่วยงานของรัฐส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 แล้วกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างกับหน่วยงานต้นสังกัด โดยกระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ในรายที่หน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยมาว่า ไม่ต้องรับผิดชอบนั้นจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงจะมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่สำหรับเจ้าหน้าที่รายอื่นที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีนี้การพิจารณาอายุความเฉพาะเจ้าหน้าที่ ซึ่งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยว่าต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะมีอายุความสองปี นับแต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวนี้หน่วยงานจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบปีนับแต่

วันทำละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 ด้วยเช่นเดียวกัน⁹³ ตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550⁹⁴

4) ระยะเวลากรณีศาลยกฟ้องเพราะเห็นว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ

ด้วยหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้นเพื่อมารับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้รับผิดเป็นการเฉพาะตัวไม่ได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจมีความผิดพลาดในการฟ้อง จนศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ ซึ่งหากจะไปฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาใหม่ ก็อาจล่วงเลยอายุความที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ด้วยเหตุนี้ในมาตรา 7 จึงมีบทบัญญัติให้ขยายอายุความออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

5) ระยะเวลาการฟ้องคดีตามกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นฟ้องคดีไว้ในมาตรา 51 และ 52 ดังนั้น ในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุ

⁹³ กรมศุลกากร. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 91. หน้า 14-15.

⁹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ต้นสังกัด) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้กระทำละเมิด 94 โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ ค่าสินไหมทดแทนนั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กระทรวงการคลัง) เห็นว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาไม่ปฏิบัติ ตามระเบียบของทางราชการ อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้บังคับบัญชาใช้เป็นช่องทางกระทำทุจริตนำเช็ค ของบุคคลภายนอกที่มีได้ส่งจ่ายมาสลับสับเปลี่ยนกับเงินภาษีอากรที่เก็บไว้เพื่อจะนำส่งคลังทั้งมิได้ควบคุมดูแล ผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ ค่าเสียหายดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีความเห็นไม่ตรงกัน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แห่งการฟ้องคดี เว้นแต่กรณีตามมาตรา 52 ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

6) ระยะเวลาเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐเนื่องจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก

กรณีตามมาตรา 5⁹⁵ บุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถดำเนินการเรียกให้ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ได้ 2 แนวทาง คือ

(1) ฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) ประกอบมาตรา 51 ดังที่ได้กล่าวรายละเอียดไว้แล้วใน ข้อ 2.3.3.5

(2) เรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้โดยตรง โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอไว้ โดยเนื้อหาในส่วนนี้ จะขอกกล่าวโดยละเอียดในบทที่ 3 เพื่อเป็นการศึกษาหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและแล้วนำมาวิเคราะห์ปัญหา เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อไป

การเริ่มนับระยะเวลาความรับผิดทางละเมิด

1) การเริ่มนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การเริ่มต้นนับระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/3 วรรคสอง⁹⁶ มีหลักว่า การเริ่มต้นนับระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน ห้ามมิให้นับวันแรก

⁹⁵มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติ 95 หน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง

96 แห่งระยษะเวลานั้นเข้าร่วมด้วย ให้เริ่มต้นนับระยษะเวลาในวันรุ่งขึ้น เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเอง ตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำงานกันตามประเพณี และตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 193/2⁹⁷ วางหลักให้การคำนวณระยษะเวลาจึงต้องนับวันแต่ละวันเป็นหนึ่งวันเต็ม โดยไม่ต้องคำนึงถึงเศษของวัน เพราะหากต้องคำนวณระยษะเวลาเป็นเศษของวันแล้ว ก็จะทำให้เกิดความยุ่งยากในการคำนวณ แต่อย่างไรก็ตามหากระยษะเวลาได้กำหนดเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวัน เช่น เป็นชั่วโมงหรือนาทีแล้ว ก็ต้องคำนวณตามหน่วยเวลาที่กำหนดนั้น กล่าวคือ หากระยษะเวลากำหนดเป็นชั่วโมงหรือนาที ก็ต้องคำนวณเป็นชั่วโมง นาทีไป จะปัดส่วนย่อยของ ชั่วโมงหรือนาทีไม่ได้

2) การเริ่มนับระยษะเวลาตามกฎหมายปกครอง

สำหรับกฎหมายปกครองได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการนับระยษะเวลาไว้เป็น การเฉพาะในบางเรื่อง ซึ่งจะมีความแตกต่างกับหลักเกณฑ์การนับระยษะเวลาในทางกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ โดยกำหนดให้การนับระยษะเวลาที่กำหนดเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปีนั้น มิให้นับวันแรกแห่งระยษะเวลานั้นรวมเข้าด้วย เว้นแต่จะได้เริ่มการในวันนั้นหรือมีการกำหนดไว้ เป็นอย่างอื่น โดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งโดยหลักจะมีลักษณะเหมือนอย่างการเริ่มนับระยษะเวลาตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เว้นแต่ ในส่วนของข้อยกเว้นที่กฎหมายปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถที่จะกำหนดการเริ่มนับระยษะเวลาให้เป็นอย่างอื่นได้ การเริ่มนับระยษะเวลาที่จะต้องเป็นไปตามการเริ่มนับระยษะเวลาที่เจ้าหน้าที่กำหนด แต่สำหรับกรณีกำหนดเวลาที่สั้นกว่าวัน พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้กล่าวถึงไว้ กรณีก็ต้องนำหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาใช้ กล่าวคือ ต้องนับระยษะเวลาโดยละเอียดเป็นชั่วโมง นาที ตามความเป็นจริง⁹⁸

การสิ้นสุดระยษะเวลาความรับผิดชอบละเมิด

⁹⁶ มาตรา 193/3 วรรคสอง

๑๗๑ ๑๗๑

ถ้ากำหนดระยษะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยษะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่ จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำงานกันตามประเพณี

⁹⁷ มาตรา 193/2 การคำนวณระยษะเวลาให้คำนวณเป็นวัน แต่ถ้ากำหนดเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวัน ก็ให้คำนวณตามหน่วยเวลาที่กำหนดนั้น

⁹⁸ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : 98 วิญญูชน. หน้า 366.

1) การสิ้นสุดระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การสิ้นสุดแห่งระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน กรณีของระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นวัน จะสิ้นสุดลงเมื่อใด กฎหมายไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เอาไว้ แต่สามารถตีความได้ว่าระยะเวลาย่อมสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดเวลานั้น หมายความว่าสิ้นสุดลงในวันนั้น โดยไม่ต้องคำนึงถึงเศษของวัน ทั้งนี้ การสิ้นสุดของวันในกรณีทั่วไปก็จะหมายถึงระยะเวลาครบ 24 ชั่วโมง คือตั้งแต่เที่ยงคืน แห่งวันหนึ่งจนถึงเที่ยงคืนอีกวันหนึ่ง แต่ในกิจการบางอย่าง คือในทางคดีความ ในทางราชการ หรือทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม วันของกิจการนั้น ๆ จะหมายถึงเวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้น โดยกฎหมาย คำสั่งศาล ตามระเบียบข้อบังคับหรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้น แล้วแต่กรณี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/4⁹⁹

2) การสิ้นสุดระยะเวลาตามกฎหมายปกครอง

การสิ้นสุดลงของระยะเวลาตามกฎหมายปกครอง มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากการสิ้นสุดลงของระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การสิ้นสุดลงของระยะเวลาตามกฎหมายปกครองจะมีการแบ่งหลักเกณฑ์ของการสิ้นสุดลงของระยะเวลา ไปตามบุคคลที่มีหน้าที่ต้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยจำแนกได้เป็น 2 ประเภท คือ การนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีเจ้าหน้าที่และการนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีบุคคลทั่วไป

(1) การนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีเจ้าหน้าที่ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การนับระยะเวลาสิ้นสุดให้นับวันสิ้นสุดของระยะเวลาดังในวันนั้น แม้ว่าวันสุดท้ายของระยะเวลาจะเป็นวันหยุดทำการงาน ของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 64 วรรคสอง

(2) การนับระยะเวลาสิ้นสุดกรณีบุคคลทั่วไป คือ กรณีที่บุคคลใดต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือโดยคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หากวันสุดท้ายของระยะเวลานั้นเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่หรือวันหยุดตามประเพณี ให้ถือว่าระยะเวลานั้นสิ้นสุดลงในวันทำการแรกที่ถัดจากวันหยุดนั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อไม่ให้ราษฎร ถูก

⁹⁹ มาตรา 193/4 ในทางคดีความ ในทางราชการ หรือทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม วัน หมายความว่า เวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้น โดยกฎหมาย คำสั่งศาล หรือระเบียบข้อบังคับ หรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้น แล้วแต่กรณี

เอาเปรียบจากกลไกของรัฐและเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ทางราษฎร¹⁰⁰ แต่หากมีกฎหมายหรือเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นก็ต้องเป็นไปตามนั้น ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 64 วรรคสาม

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างประเทศ

ในอดีตประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะประเทศไทยหรือต่างประเทศ ต่างใช้หลักว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจต่อราษฎร เว้นแต่เข้ากรณีที่ถูกกฎหมายยกเว้นไว้ โดยอ้างหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำละเมิดไม่ได้” ในปัจจุบันกลับเป็นตรงกันข้าม คือ รัฐซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจที่ล่วงละเมิดสิทธิของราษฎร เว้นแต่เข้ากรณีที่ถูกกฎหมายยกเว้นความรับผิดของรัฐ

2.3.1 แนวคิดความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในอดีต แนวความคิดเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครอง ในตอนต้นของศตวรรษที่ 19 หลักสำคัญหลักหนึ่ง คือ ความไม่ต้องรับผิดของอำนาจมหาชน (Irresponsabilité de la Puissance Publique) หมายความว่ารัฐไม่ต้องรับผิดใดๆ ต่อความเสียหายที่ตนได้ก่อให้เกิดขึ้นซึ่งถือเป็นเอกสิทธิ์ (Prerogatives) ประเภทหนึ่งของรัฐแต่แนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาไปเรื่อย ๆ จนกระทั่งเปลี่ยนไปว่า ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำของตน ซึ่งความเปลี่ยนแปลงนี้มีแนวคิดมาจากคำวินิจฉัยของศาลขัดกัน (Tribunal des Conflits) ในคดี Blanco¹⁰¹ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1873

¹⁰⁰ สามารถ วราดิศย์. (2556). *คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : วิทยุชน. หน้า 207.

¹⁰¹ คดี Blanco มาจากกรณีที่ถูกจ้างของโรงงานยาสูบของรัฐขับรถชนเด็กผู้หญิงคนหนึ่งได้รับบาดเจ็บ บิดาของเด็กหญิงดังกล่าวได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมขอให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งมาตรา 1382 มาตรา 1383 และมาตรา 1384 ปัญหาจึงขึ้นสู่การพิจารณาของศาลคดีขัดกันว่าการพิจารณาคดีเรื่องความรับผิดดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งศาลคดีขัดกันได้พิจารณา คดีขัดกัน ได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ความรับผิด จากความเสียหายที่ก่อขึ้นแก่เอกชนจากการกระทำของบุคคลที่รัฐใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะอันจะตกเป็น ภาระของรัฐนั้น ไม่อาจพิจารณาวินิจฉัยโดยใช้หลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ ระหว่างเอกชนกับเอกชน ความรับผิดดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด เป็นเรื่องที่มีหลักเกณฑ์ เฉพาะและผันแปรไปตามลักษณะของงานและความจำเป็นในการประสานผลประโยชน์ของรัฐและเอกชน เข้าด้วยกัน การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเท่านั้น อ้างถึงใน ขงยุทธ อนุกุล. (2548). แนวทางการแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมกรณีคดีละเมิด

ที่ได้วางหลัก เอาไว้ว่า รัฐต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนอันเกิดจากการกระทำของผู้ที่ทำงาน ให้หน่วยงานทางปกครองที่จัดทำบริการสาธารณะ โดยความรับผิดชอบดังกล่าวไม่เป็นเรื่องตามเกณฑ์ทั่วไปต้องใช้กฎเกณฑ์พิเศษ ภายหลังจากคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ในกรณีดังกล่าว พัฒนาการ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็เริ่มต้นขึ้นอย่างจริงจังในปีค.ศ 1905 ซึ่งศาลปกครองก็ได้วินิจฉัยไว้ในคดี Tomaso Grecco¹⁰² ลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1905 ว่ารัฐต้องรับผิดชอบต่อการดำเนินกิจกรรม ของตำรวจ จนกระทั่งในปัจจุบันความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองก็ขยายตัวออกกว้างไปครอบคลุม ถึงกระบวนการยุติธรรมเมื่อรัฐบัญญัติลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ 1972 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 11 ว่ารัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานที่บกพร่อง (Defectueux) ของหน่วยงาน ด้านยุติธรรม (le Service de la Justice) ซึ่งวิวัฒนาการของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส ได้ขยายตัวออกไปมากและครอบคลุมฝ่ายปกครองประเภทต่าง ๆ หลายประเภทด้วยกัน เริ่มตั้งแต่ ฝ่ายปกครองที่จะทำบริการสาธารณะ ฝ่ายปกครองประเภทตำรวจ ไปจนถึงหน่วยงานด้านยุติธรรม¹⁰³

2.3.1.1 หลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ที่เอกชนอื่นได้รับความเสียหายเหล่านี้เกิดขึ้นบ่อยและมีความสำคัญมากเนื่องในปัจจุบันฝ่ายปกครอง ได้ร่วมกันแทรกแซงของฝ่ายปกครองเข้ามาในด้านต่าง ๆ มากเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นก็ย่อมเป็นที่

และความรับผิดชอบ อย่างอื่นของฝ่ายปกครอง (ศึกษากรณีของฝรั่งเศส). รวบรวมความทางวิชาการ เล่ม 2: กฎหมายปกครอง ภาควิธีส บัญญัติ, กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 141. และ วุฒิเกียรติ เกียรติคุณ. (2558). ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ศึกษากรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, หน้า 14-18 .

¹⁰² คดี Tomaso Grecco เป็นกรณีที่น่า ในกรณีที่น่า Tomaso Grecco ได้เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐโดยอ้างว่าได้รับ บาดเจ็บจากกระสุนปืนที่เจ้าพนักงานตำรวจยิงเพื่อระงับเหตุวุ่นวายกระหึ่มคลั่งแต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง กลาโหมมีคำสั่งไม่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อสภาแห่งรัฐในฐานะศาลปกครองสูงสุด ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งในคดีนี้ศาลพิจารณาเห็นว่าคำสั่งปฏิเสธไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ชอบแล้ว เนื่องจากรับฟังไม่ได้ว่ากระสุนที่มีผู้ยิงขึ้นและเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บ เป็นการยิงของเจ้าพนักงานตำรวจ อีกทั้งฟังไม่ได้ว่าเหตุการณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้ฟ้องคดีมีสาเหตุมาจากความผิดพลาดบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบ อ้างถึงใน นพรัตน์ อุดมโชคมงคล. (2563). รัฐไกล...ไปกับกลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง, วารสารรัฐไกลไปกับ สสว, 5(2). หน้า 11-13.

¹⁰³ นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานกฎหมายฝรั่งเศส (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน. หน้า 176-178

เข้าใจกันอยู่แล้วว่าจะต้องมีการยืนยันความเสียหายนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจ่ายค่าชดเชยให้แก่ ผู้ได้รับความเสียหายในปัจจุบันนี้ระบบความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่มีต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครองเองได้รับการยอมรับด้วยวิธีการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครอง จ่ายค่าทดแทนโดยฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ที่จะต้องจ่าย ค่าทดแทนดังกล่าวให้แก่เอกชนผู้เสียหาย หลักการดังกล่าวใช้กับฝ่ายปกครองทุกประเภทรวมทั้งนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนอื่น ๆ ด้วย

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสรัฐอาจรับผิดชอบได้ตามหลักในกฎหมายมหาชนและ หลักในกฎหมายแพ่ง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับลักษณะกิจกรรมที่รับปฏิบัติซึ่งกรณีของรัฐต้องเข้ารับผิดในระบบกฎหมายมหาชนนอกจากรัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายต่อสิทธิในกองทรัพย์สิน (Prejudice Matériel) เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าซ่อมแซมบ้านเรือน ฯลฯ แล้ว รัฐจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเจ็บปวดต่าง ๆ โดยทั่วไปแล้วไม่อาจคำนวณเป็นเงินตราได้ เช่น ความเศร้าโศกเสียใจ ความเจ็บปวดจากบาดแผล โดยกำหนดเป็นเงินชดเชยเพิ่มเติมได้

ลักษณะของค่าเสียหาย

การชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเป็นเงิน ทั้งนี้ เนื่องจากคำนึงถึง หลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด โดยศาล ไม่อาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ โดยใช้อำนาจรัฐได้ ด้วยเหตุนี้ศาลปกครองฝรั่งเศสจึงไม่อาจมีคำพิพากษาสั่งให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครอง ดำเนินการจัดความเสียหายให้ผู้เสียหายกับคืนสู่สภาพเดิม ก่อนที่จะมีการละเมิดได้ เพราะการพิพากษาในลักษณะดังกล่าวมีผลเท่ากับศาลปกครองเข้าไปสั่งการในทางปกครองเอง ซึ่งไม่อาจเป็นไปได้ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งความเสียหายที่รัฐต้องมีหน้าที่ชดใช้ค่าความเสียหายต้องเป็นความเสียหายที่มองเห็นเป็นรูปธรรมและสามารถกำหนดความเสียหายได้อย่างแท้จริง แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จะต้องเป็นความเสียหายในปัจจุบัน (Actuel) และเป็นความเสียหายที่แท้จริงไม่ใช่เป็นเพียงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้น รัฐย่อมมีหน้าที่ต้อง ชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ถึงแม้ว่าในบางกรณีการเยียวยาความเสียหายอาจจะทำได้โดยการทำให้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายกับคืนสู่สภาพเดิมก่อนเกิดจากการละเมิดแต่กฎหมายว่าด้วยความรับผิด ทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ไม่ได้กำหนดวิธีการดังกล่าวไว้คำพิพากษาของศาลปกครอง กรณีของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองจึงเป็นการกำหนดให้รัฐฝ่ายปกครอง (ฝ่ายปกครอง) ชดใช้เงิน

ให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนที่ศาลกำหนดในกรณีที่ความหายยังคงมีอยู่ต่อไปเรื่อย ๆ ศาลปกครองฝรั่งเศสอาจพิพากษา ให้รัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นรายปี ตามจำนวนที่กำหนด ทั้งนี้ จนกว่าเหตุแห่งเสียหายนั้นจะได้ถูกขจัดให้สิ้นไปในกรณีเช่นนี้ ฝ่ายปกครองย่อมสามารถเลือกได้ว่า จะยอมชดใช้ค่าเสียหายต่อไปเรื่อย ๆ ตามจำนวนที่ศาลกำหนด หรือจะดำเนินการขจัดเหตุแห่งความเสียหายนั้น

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความเสียหายอันจะทำให้รัฐต้องเข้าไปชดใช้ จะต้องเป็น ความเสียหายพิเศษ (Prejudice Spécial) กล่าวคือ ความเสียหายดังกล่าว เป็นความเสียหายที่เมื่อ พิจารณาโดยทั่วไปแล้ว เป็นความเสียหายที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับมากกว่าบุคคลอื่น ๆ เหตุที่ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสเรียกร่องความเสียหายพิเศษก็เนื่องจากแนวคิดที่ว่า โดยทั่วไปแล้ว ประชาชน จะได้รับประโยชน์จากรัฐ หากรัฐกระทำกรอย่างใดให้ประชาชนคนใดคนหนึ่ง ได้รับความเสียหาย แต่ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายเล็กน้อย ประชาชนผู้นั้นก็สมควร ยอมรับความเสียหายดังกล่าวได้¹⁰⁴

2.3.1.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (Droit Français) แยกความรับผิดชอบของรัฐออกเป็น สองประเภท ใหญ่ ๆ คือ ความรับผิดโดยมีความผิด (Faute) และความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Sans Faute) ซึ่งความรับผิดโดยมีความผิดถือเป็นความรับผิดที่เป็นเสาหลักของกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดของ รัฐ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิด ที่ได้มีการ กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเรื่องความรับผิด ม โดยมี ความผิดปรับใช้ได้ ซึ่งความรับผิดโดยมีความผิด มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับความรับผิด ทางละเมิด ตามกฎหมายแพ่ง โดยเงื่อนไขความรับผิดในทางกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศสมี ลักษณะเช่นเดียวกันกับกฎหมายแพ่ง โดยจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ลักษณะ ได้แก่ ความมีอยู่ ของความเสียหาย ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่จะต้องรับผิด และการกระทำ ที่เป็น

¹⁰⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 140-143

เหตุให้เกิดความรับผิดซึ่งจะต้องมีลักษณะเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ว่ามีภาระผูกพัน อันจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย¹⁰⁵

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐต้องรับผิดสำหรับความผิด (Responsabilité Pour Faute) ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแยกจากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ (Faute de Service) หรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (Faute de Personelle) แต่ก็ไม่มีนิยามหลักการว่าด้วยความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ใช้ได้เป็นการทั่วไปไว้แต่อย่างใด

ปัญหาของระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่มีความเห็นแตกต่างอยู่ คือปัญหาว่าความผิดในระบบกฎหมายมหาชน เหมือนหรือต่างกับความผิดในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด แต่อย่างไรก็ตามลักษณะเด่นของความรับผิดของรัฐสำหรับความผิด (Responsabilité Pour Faute) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ ความรับผิดดังกล่าวหากเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะ เป็นความรับผิดของรัฐโดยตรง โดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะถ้าการกระทำละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้วย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดเอง ไม่ใช่รับผิดแทน¹⁰⁶ โดยรัฐย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตนตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การ และการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการที่ถือว่ารัฐรับผิดโดยตรงย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียหาย ซึ่งไม่จำเป็น ต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ดังกล่าว มีขึ้นเพื่อคุ้มครองตนหรือไม่ ต่างจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันที่ไม่ได้ถือว่าความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดโดยตรง แต่เป็นความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดหน้าที่เป็นความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ

¹⁰⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545), *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 264.

¹⁰⁶ อนุชา สุนตวิสต์ดิกุล. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิด 108 ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส. หน้า 65

ละเมิดหน้าที่ที่ตนเองในฐานะองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย¹⁰⁷

ความผิดกฎหมายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐจะเข้ามารับผิดชอบต่อความเสียหายได้นั้น จะต้องปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และในการพิจารณาความผิดกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริการสาธารณะ (Service Public) นั้น เกิดจากการกระทำในลักษณะที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย¹⁰⁸

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฝรั่งเศสแล้วจะพบว่า อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ¹⁰⁹ คือ

(1) ความผิดโดยส่วนตัว (Faute Personnelle) ของเจ้าหน้าที่¹¹⁰ ความผิดโดย ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่จะแยกออกจากความผิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งความผิดโดย ส่วนตัวนั้น หากเป็นความผิดที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และไม่มีความ เกี่ยวข้องกับความผิดใดที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย ความผิดดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การ ควบคุมและตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาความผิดดังกล่าวโดยวินิจฉัยให้ เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้โดยตรง ซึ่งศาลไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยไปถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติงานทางปกครอง แต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ศาลคดีขัดกันยังได้วินิจฉัยในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการแจ้ง ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งดำเนินการอันเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เองว่าจะดำเนินการใดที่ เกี่ยวกับงานของรัฐ แต่หากปรากฏว่าเป็นการดำเนินการภายในขอบเขตของการให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) โดยไม่ได้มีเจตนาร้าย (Intention Malveillante) หรือมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจาก ความเกลียดชังโดยส่วนตัว (Animosite Personnelle) ของเจ้าหน้าที่แล้ว ย่อมไม่ถือเป็นความผิด โดย ส่วนตัวของ

¹⁰⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2548). *คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 178-180

¹⁰⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543), *การกระทำทางปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 3-6.

¹⁰⁹ Lionel Neville Brown and John Francis Garner, *French Administrative Law*, 2 Edition, London : Butterworths, 1973, pp. 99-109. อ้างถึงใน ตรีเพชร จิตรมहिมา. (2555). หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารนิติพัฒนนิดา*, ปีที่ 1 ฉบับปฐมฤกษ์, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 99-101.

¹¹⁰ พัทธมา จิตรมहिมา อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102, หน้า 7

เจ้าหน้าที่¹¹¹ ทั้งนี้ ความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น มักจะเป็นการดำเนินการใด ๆ ที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับกรปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และไม่ได้เกี่ยวข้องกับ ความ ผิดพลาดในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกระทำที่มีเหตุอันมาจาก เหตุส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งได้แก่ ความมุ่งหมายที่จะทำการแก้แค้น (Vengeance)¹¹² ความอิจฉาริษยา (Jalousie) ความเกลียดชัง (Haine) หรือเจตนาประสังค์ร้าย (Intention de Nuire)¹¹³ นอกจากนี้ ความผิด โดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่อาจเกิดจากการกระทำที่นอกเหนือไปจาก การปฏิบัติงาน (Commise en Dehors du Service) ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่¹¹⁴ เช่น การนำรถยนต์ของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligence) เกี่ยวกับการดูแลรักษาอาวุธประจำกาย ของทางราชการที่ตนได้รับมอบไว้ โดยปล่อยให้ตกไปอยู่ในมือของบุคคลอื่นซึ่งนำไปก่อให้เกิด อันตราย และเกิดความเสียหายขึ้น¹¹⁵

เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งรัฐจะไม่เข้าไปร่วมรับผิดชอบ เพราะรัฐย่อมไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น สภาแห่งรัฐ (Conseil d'état) วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ศุลกากร (Douanier) ใช้ปืนของฝ่ายปกครองไปทำละเมิดนอกเวลาการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว¹¹⁶

(2) ความผิดจากการปฏิบัติงาน (Faute de Service) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่เอกชนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายเป็นการส่วนตัว ของเจ้าหน้าที่อยู่ในการกระทำตามหน้าที่นั้น หากเกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนใด รัฐจะเป็น

¹¹¹ TC. (2004), Prefet des Hauts-de-Seine.p. 1845. (คำวินิจฉัยศาลคดีขัดกัน ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 คดี Préfet des Hauts-de-Seine)

¹¹² CE, 12 mars 1975, Pothier, Rec., p. 190. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1975 คดี Pothier)

¹¹³ CE, 23 juin 1954, Dame Vve LITZLER, Rec., p. 376. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1954 115 คดี Dame Vve LITZLER)

¹¹⁴ CE, Sect., 1 octobre 1954, Bernard, Rec., p. 505. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1954 คดี Bernard), CE, 27 février 1981, Commune de Chomville-Malaumont, Rec., p. 116. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 คดี Commune de Chomville-Malaumont)

¹¹⁵ CE, Ass, 26 octobre 1973, Sadoudi, Rec., p. 603. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1973 คดี Sadoudi)

¹¹⁶ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1954 (CE, 23 juin 1954, Dame Veuve Litzler, Rec., p. 376.)

ผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อความเสียหายนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และไม่ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในฐานะส่วนตัว ทั้งนี้ การฟ้องคดีความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากมีคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ที่เป็นบรรทัดฐานชี้ขาดให้ดำเนินคดีดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมได้อยู่แล้ว ส่วนความผิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งตุลาการทางปกครองจะต้องวินิจฉัยไปถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ทางปกครองด้วย

กฎหมายฝรั่งเศสยังแบ่งความรับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นกรณี 3 กรณี¹¹⁷ ดังนี้

(2.1) กรณีที่มีการปฏิบัติงาน โดยมิชอบ สภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครอง ปฏิบัติโดยไม่ชอบ หากปรากฏว่าการปฏิบัติงานนั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานของการกระทำที่วิญญูชนพึงกระทำ โดยการกระทำนั้นวิญญูชนอาจคาดเห็นได้และหลีกเลี่ยงได้ หากเกิดความเสียหายขึ้นย่อมถือเป็นความผิดของฝ่ายปกครอง ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน

(2.2) กรณีที่มีได้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยที่การกระทำของ ฝ่ายปกครอง อาจเป็นการกระทำอันใดอันหนึ่ง หรือดเว้นกระทำการใดซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ ต้องกระทำก็ได้ หากฝ่ายปกครองได้กระทำการเช่นว่านี้ ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหาย ให้แก่เอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายฝรั่งเศสถือว่า การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรือการบริการสาธารณะมิใช่เป็นสิทธิพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ แต่ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติ ให้แก่ประชาชน

(2.3) กรณีที่ฝ่ายปกครองมีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินกว่าที่ควร โดยปกติฝ่าย ปกครอง จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในเวลาอันควร หากฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการเช่นนั้น แล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

¹¹⁷ เรณูมาศ สุวรรณศรี. (2563). “ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษากรณีการดำเนินคดีล้มละลายกับ เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากได้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือกระทำการใดอันเป็นการประพฤติ ชั่วอย่างร้ายแรง”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 134 -

(3) การร่วมกัน (Cumul) เป็นกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่และรัฐร่วมกันชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นนโยบายในทางกฎหมายฝรั่งเศสที่มีเจตนารมณ์จะให้มิ การช่วยชดใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหาย เพราะถ้าพึ่งแต่เพียงเจ้าหน้าที่นั้นย่อมไม่มีกำลังเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ ทั้งนี้ ในฝ่ายรัฐเองควรมีระบบการบริหารที่คอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมด้วย การร่วมกันนี้ เป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวหรือจะฟ้องรัฐให้ร่วมรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบด้วยก็ได้ ในระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐจะมีการใช้สิทธิไล่เบียดกัน ได้โดยถือตามความรุนแรงแห่งการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่ โดยการร่วมกันนี้ ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

(3.1) การร่วมกันในเรื่องความผิด (Cumul de Fautes) และ

(3.2) การร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (Cumul des Responsabilites)

คำวินิจฉัยแห่งคดี (jurisprudence) ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1918 ได้แสดงให้เห็น ข้อความคิด (Notion) ใน กรณี การร่วมกัน ในเรื่องความผิด (Cumul de Fautes) และการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (Cumul de Responsabilites) โดยสภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์เหล่านี้ขึ้นเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Jurisdiction Administrative) โดยได้รับการเยียวยาจากทั้งเจ้าหน้าที่และรัฐ

การร่วมกันในเรื่องความผิดนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการร่วมกันก่อให้เกิดความเสียหาย (Prejudice) เช่น การร่วมกันรับผิดชอบในด้านบริการ (Faute de Service) ซึ่งเกิดขึ้น ณ ที่ทำการไปรษณีย์ (Bureau de Poste) โดยมีการปิดที่ทำการก่อนเวลาทำการปกติ (Avant l'heure Officielle) ซึ่งเจ้าหน้าที่ ได้เดินออกไปจากที่ทำการและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยเดินไปชนกระแทกผู้เสียหายจนล้มลง ขาคหัก สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า ในกรณีนี้ ผู้เสียหายมีเหตุอันควรที่จะฟ้องให้รัฐต้องร่วมรับผิดชอบได้¹¹⁸

ส่วนการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบนั้น สภาแห่งรัฐวางหลักว่า ประเด็นนี้ถือเป็นความผิดเช่นเดียวกับกรณีที่เกิดจากความผิดในการให้บริการ (Faute de Service) และยังเป็นความรับผิดชอบส่วนบุคคล (Faute Personnelle) ด้วย เช่น คดีความผิดของนายกเทศมนตรีที่อนุญาต ให้มีการจัดซ้อมยิงปืน โดยไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ดีเพียงพอ เป็นเหตุให้บุคคลได้รับ

¹¹⁸ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1911 (CE, 3 février 1911, Anguet, Rec., p. 146.)

บาดเจ็บ¹¹⁹ ต่อมา สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยเพิ่มเติมว่า ความรับผิดชอบส่วนบุคคล (Fautes Personnelles) ที่กระทำนอกเวลาทำการนั้นอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐได้ เนื่องจากความผิดเหล่านั้นรัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องได้ทั้งเจ้าหน้าที่และรัฐ¹²⁰

ในกรณีของการร่วมกันในเรื่องความผิด (Cumul de Fautes) หรือการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (Cumul des Responsabilités) นั้น เจ้าหน้าที่และรัฐอาจถูกศาลสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยรัฐอาจถูกสั่งให้ร่วมชดใช้กับเจ้าหน้าที่ได้ แม้รัฐจะมีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การให้บริการที่เกิดจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ก็ตาม การที่สภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์ เช่นนี้ไว้ก็เพื่อที่จะพยายามให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ผู้เสียหาย¹²¹ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังสามารถเรียกร้องให้รัฐร่วมชดใช้โดยแบ่งเบาความรับผิดชอบ (Partage de Responsabilité) ได้ด้วย โดยสำหรับตัวเจ้าหน้าที่นั้น การร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบนั้นยังเป็นการประกันให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปให้บุคคลใดได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน¹²² ทั้งนี้ ในเรื่องของการดำเนินคดีนั้น สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยในประเด็นความผิดร่วมกันเพิ่มเติมว่า บางกรณี ความผิดร่วมกันนี้ องค์การตุลาการ อาจพิจารณาวินิจฉัยจากความผิด โดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่หรืออาจพิจารณาจากความผิดที่มาจาก การปฏิบัติงานตามหน้าที่ก็ได้ เนื่องจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ย่อมมีผลผูกพัน ต่อความรับผิดชอบในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Responsabilité de la Personne Publique) ผู้เสียหาย จึงย่อมมีสิทธิที่จะเลือกฟ้องให้ฝ่ายปกครองแบ่งกันรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาจยื่นฟ้อง ต่อศาลยุติธรรม หรืออาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งเป็นการให้สิทธิในการดำเนินคดีแก่ ผู้เสียหาย

123

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนอกจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ข้าราชการอาจส่งผลให้ รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแล้วการกระทำดังกล่าว อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิดชอบ เป็น

¹¹⁹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1918 (CE, 26 juillet 1918, époux Lemonnier, Rec., p. 716.)

¹²⁰ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949 (CE, 18 novembre 1949, Dlle Mimeur, Rec., p. 492.)

¹²¹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1951 (CE, Ass, 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, Rec., p. 464.)

¹²² ตรีเพชร จิตรมหีมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 111, หน้า 99-101.

¹²³ พัทธมา จิตรมหีมา อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102 หน้า 8-9

ส่วนตัวด้วย ซึ่งคล้ายกับระบบกฎหมายไทยที่กำหนดให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอก และความเสียหายที่ข้าราชการได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็อาจไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการผู้ทำละเมิดได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์ลักษณะดังกล่าว ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แตกต่างจากที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยบางประการ เนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักความผิดเป็นส่วนตัว (Faute Personnel) ของข้าราชการที่ส่งผลให้ข้าราชการดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกโดยตรงขึ้นคู่ขนานกับความผิดในการบริการสาธารณะด้วย¹²⁴

2.3.1.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีในสาธารณรัฐฝรั่งเศส

กฎหมายฝรั่งเศสวางหลักทั่วไปเรื่องกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ตามมาตรา 1 แห่งรัฐกฤษฎีกา เลขที่ 65 - 29 ลงวันที่ 11 มกราคม ค.ศ. 1965 โดยมาตรา R. 102 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ก็ได้นำมาบัญญัติไว้เช่นกัน ซึ่งปัจจุบันตรงกับมาตรา R. 421-1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีปกครอง (Code de Justice Administrative) อันมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 โดยกำหนดให้ระยะเวลาการฟ้อง คดีปกครองมีกำหนดสองเดือน นับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศคำสั่ง อันเป็นเหตุให้ฟ้องคดี ซึ่งหมายความว่า ในกรณีที่คำสั่งทาง ปกครองที่มีลักษณะเป็นกฎ (Acte Réglementaire) ระยะเวลาการ ฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่ประกาศ แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่ง ต่อกลุ่มบุคคล (Acte Collectif) ระยะเวลาการฟ้องคดีเริ่มนับเมื่อประกาศให้ผู้รับคำสั่งทราบ ส่วนกรณีคำสั่งทาง ปกครองที่มีลักษณะเป็นคำสั่งเฉพาะกรณี (Acte Particulier) ระยะเวลาการฟ้องคดี เริ่มนับเมื่อมีการ ประกาศให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะ เป็นคำสั่งเฉพาะราย (Acte Individuel) ระยะเวลาการฟ้องคดีจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งให้ทราบ

สำหรับระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด กฎหมายฝรั่งเศส ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ระยะเวลา การฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบ โดยตรง ภายใน กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัดเฉยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัด หรือนิ่งเฉยแล้ว หรือ

¹²⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 164

โดยปริยายนั้น ก็จะมีอายุความสองเดือน โดยนำหลักทั่วไปเรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีมาบังคับใช้¹²⁵ ทั้งนี้ หากหนี้ดังกล่าวเป็นหนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือนับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้ บังคับเนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มอายุความ หรือระยะเวลาการฟ้องคดีจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ¹²⁶

2.3.2 แนวคิดความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในระบบกฎหมายเยอรมัน คำว่า “ความรับผิดของรัฐ” (Staat - S h a f t u n g) มีการใช้ในหลายความหมาย ซึ่งในความหมายอย่างแคบ หมายถึง หมายถึงหน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย¹²⁷ ความซึ่งจำกัดเฉพาะความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ใช้อำนาจมหาชน เป็นสำคัญ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน (Ausübung Eines Öffentlichen Amtes) ส่วนในความหมายอย่างกว้าง ความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ไม่ว่าจะการกระทำนั้น จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือไม่ว่าการกระทำนั้นจะกระทำโดยใช้อำนาจมหาชนหรือกระทำ ในแดนของกฎหมายเอกชน¹²⁸ ซึ่งในความหมายนี้จึงครอบคลุมทั้งความรับผิดที่เกิดจากการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่หรือการ

¹²⁵ ชวลา จันทรจนา. ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิธีบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 151-154.

¹²⁶ บรรลือ สามารถกุล. (2559). “คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีโดยมิเหตุจำเป็นอื่น”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 56.

¹²⁷ Piper, in MunchKomm-BGB, § 839 RdNr.2 อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครอง เปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 7

¹²⁸ เปรียบเทียบ Bücher/Reinert, Einführung in das System der Staatshaftung, 1988, S.1; Bender, Stutshaftungsrecht, 1981 S.1. อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 129 หน้า 8.

ผิดสัญญาไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง หรือการเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน เป็นต้น สำหรับงานวิจัยนี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะ ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังนี้

ในกรณีที่ทำให้สิทธิของเอกชนได้รับความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติการ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐเอกชนที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Schaden - Sersatz - Restitution) ได้ตามหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (Amtshaftungsanspruch) ซึ่งมีการบัญญัติไว้ในมาตรา 839¹²⁹ ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) ประกอบมาตรา 34¹³⁰ กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (GG)) ภายใต้เงื่อนไขที่ว่ากรปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่จะต้องครบองค์ประกอบความผิดทางละเมิด ที่เป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ

¹²⁹ Haftung bei Amtspflichtverletzung 839 (1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. (ออนไลน์). เข้าถึงได้ จาก: [https:// www. gesetz- im- internet.de/bgb/_839.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_839.html). [2565, 5 กันยายน]

ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 (1) บัญญัติว่า ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สามโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ให้ข้าราชการผู้นั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่บุคคลที่สามนั้น ถ้าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ บุคคลที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากข้าราชการผู้กระทำละเมิดได้ ก็ต่อเมื่อตนไม่สามารถได้รับการชดใช้ความเสียหาย โดยหนทางอื่นได้ อ้างถึงใน วรเจตน์ ภักดิ์รัตน์. (2547). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย, กรุงเทพฯ: สำนักงานกฤษฎีกา หน้า 11.

¹³⁰ Article 34 [Liability for violation of official duty]

violates his official duty to a third party, liability shall rest principally with the state or public body that employs him. In the event of intentional wrongdoing or gross negligence, the right of recourse against the individual officer shall be preserved. The ordinary courts shall not be closed to claims for compensation or indemnity.

(มาตรา 34 ในกรณีที่บุคคลใดใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชนที่ตนได้รับมอบหมายไปละเมิดหน้าที่ที่ตนต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่สาม โดยหลักแล้วให้ความรับผิดชอนั้นตกเป็นของรัฐหรือขององค์การที่บุคคลผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ให้ ทั้งนี้ โดยสงวนสิทธิในการไล่เบี่ยไว้หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อำนาจศาลยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนและสิทธิไล่เบี่ยจะถูกตัดทอนไม่ได้).

กระทำได้ (ขัดต่อกฎหมาย) และเจ้าหน้าที่กระทำไปโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ¹³¹ บทบัญญัติทั้งสองมาตราดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะประสานหลักความรับผิดชอบทางละเมิดทั้งสองหลักการเข้าด้วยกัน ได้แก่

หลักประการแรก คือ หลักความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (Persönliche Haftung des Beamten) ตามหลักการนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลอื่นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว กล่าวคือ จะต้องนำทรัพย์สินของตนชำระหนี้ค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น รัฐหรือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัด ไม่ต้องเข้ามารับผิดชอบ

หลักประการที่สอง คือ หลักการความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐ (Unmittelbare Haftung des Staates) หลักการนี้ใช้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ทำให้บุคคลอื่นเสียหาย รัฐจะเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น โดยตรง โดยถือว่าความเสียหายนั้นรัฐได้ก่อให้เกิดขึ้นเอง เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น

2.3.2.1 หลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายของเยอรมัน ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้อง ให้รัฐเยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการที่กระทำละเมิด จะต้องเป็นกรณี จากการปฏิบัติหน้าที่ที่กระทำในแดนของกฎหมายมหาชนเท่านั้น โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลที่เกิดจากการละเมิด การเยียวยาความเสียหาย รัฐเพียงแต่รับโอนหน้าที่ ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแทนข้าราชการของตนเท่านั้น ดังนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมัน สิทธิเรียกร้องเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติ ต้องเป็นกรณีที่ข้าราชการ ในฐานะเอกชนปฏิบัติได้ทั่วไป ข้าราชการผู้ก่อความเสียหายย่อมไม่อาจดำเนินการใช้อำนาจรัฐได้ ดังนั้น ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนจะใช้ให้รัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยการขอให้รัฐกระทำการใด ๆ เพื่อลบล้างความเสียหายให้กลับคืนสู่สถานะเดิมเหมือนก่อนที่จะมีความเสียหายเกิดขึ้นไม่ได้ ในระบบกฎหมายเยอรมัน จึงจำกัดสิทธิให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่เป็นเงินจากรัฐได้เท่านั้น ซึ่งหลักการที่ใช้ในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (ในทางมหาชน) เป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด เพราะหลักกฎหมายแพ่งถือหลักการเยียวยาความเสียหายให้กลับคืนสภาพหรือสถานะเดิมก่อนมีการละเมิดละเมิด

¹³¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 9

(Naturalresitution) ก่อนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (Schadensersatz) เช่น หากข้าราชการกระทำละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติโดยการแสดงความคิดเห็นหรือกล่าวหาใส่ความผู้อื่น เมื่อการกระทำสัมพันธ์กับการแสดงออกซึ่งอำนาจหน้าที่ในตำแหน่ง จนถือได้ว่าเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายมหาชน ที่รัฐจะต้องเข้ามารับผิดแทนตาม ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 839 ประกอบกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 34 ผู้เสียหายย่อมไม่อาจอาศัยเพียงการเยียวยาที่ให้ข้าราชการผู้กล่าวหาใส่ความ ถอนคำพูดได้ หรือถ้าผู้เสียหายต้องการ ให้มีการเยียวยาให้รัฐเปิดเผยข้อมูลที่สัมพันธ์กับความเสียหายที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายก็ไม่อาจอาศัย ช่องทางของ มาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประกอบกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 34 ด้วยเหตุของช่องว่างดังกล่าวนี้ ศาลเยอรมันจึงได้มีการพัฒนา หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐขึ้นมาอีกหลักการหนึ่ง เพื่ออุดช่องว่างดังกล่าว โดยเปิดช่องให้ ผู้เสียหายเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการจัดผลร้ายซึ่งเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ เรียกว่า Folgenbeseitigungsanspruch (The Claim to Remedial Action Remedy of Nullifying the Consequences)¹³²

สำหรับค่าทดแทนที่ผู้เสียหายจะได้รับเป็นเงินศาลจะกำหนดให้เต็มจำนวนความเสียหาย นอกจากค่าเสียหายต่อทรัพย์สินที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ ค่าสินไหมทดแทนยังครอบคลุมถึงค่าเสียหายต่อสิทธิอย่างอื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สินอันเกิดจากความเจ็บปวดสำหรับความสูญเสียในร่างกาย อนามัย เสรีภาพ และสิทธิในเกียรติยศชื่อเสียง¹³³

ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า ข้าราชการผู้กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ซึ่งหน้าที่ในการรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว คือนิติบุคคลมหาชนต้นสังกัดของข้าราชการผู้กระทำการละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ซึ่งได้แก่ สหพันธ์มลรัฐ หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น เช่น องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ด้วยเหตุที่ในระบบกฎหมายเยอรมัน กระทรวงหรือกรมต่าง ๆ ไม่ใช่นิติบุคคล ไม่เป็นผู้ทรงสิทธิและหน้าที่ จึงทำให้ไม่สามารถเป็นจำเลยในศาลได้ ดังนั้น

¹³² วรเจตน์ กาจิรัตน์. (2547). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย, กรุงเทพฯ : สำนักงานกฤษฎีกา, หน้า 27-28.

¹³³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 27-28

ในการฟ้องคดี โจทก์จะต้องฟ้องสหพันธ์ในกรณีที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เป็นข้าราชการของกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งของสหพันธ์ หรือฟ้องมลรัฐ ในกรณีที่ข้าราชการที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นข้าราชการของกระทรวงหรือหน่วยงานอื่นใดของมลรัฐ หรือฟ้ององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น (ซึ่งมีหลายรูปแบบ แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตามมีฐานะเป็นนิติบุคคลมหาชนแยกออกจากรัฐ) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลมหาชนอื่น (เช่นมูลนิธิมหาชน) ที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้น

กรณีผู้ทำละเมิดเป็นเอกชน แต่มีฐานะเป็นข้าราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ นิติบุคคลมหาชนก็ต้องเข้ารับผิดแทนเช่นกัน โดยผู้รับผิดชอบได้แก่ นิติบุคคลที่เอกชนผู้ทำละเมิด ปฏิบัติงาน หรือนิติบุคคลผู้มอบอำนาจให้เอกชนปฏิบัติ

ทั้งนี้ หลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลยุติธรรมแห่งสหพันธ์จะพิจารณาให้หน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน เป็นหน้าที่ของนิติบุคคลมหาชนซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด มิใช่พิจารณาจากหลักเกณฑ์ ในเรื่องหน้าที่แต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่ต้องคำนึงว่างานที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติแท้จริงแล้วจะเป็นภารกิจ ของนิติบุคคลมหาชนที่แต่งตั้งหรือมอบหมายหรือไม่ แต่หากนิติบุคคลมหาชนได้มอบหมายงานแล้ว นิติบุคคลนั้นก็ต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ตัวอย่างเช่น มลรัฐมอบหมายอำนาจ ให้การบังคับตามกฎหมายของตนให้องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งการปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก เช่นนี้แล้ว นิติบุคคลมหาชนที่ต้องรับผิดชอบจึงได้แก่องค์การปกครองตนเองส่วนท้องถิ่นผู้ซึ่งแต่งตั้ง หรือมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน¹³⁴

2.3.2.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จากบทบัญญัติไว้ในมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประกอบมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักความรับผิดของรัฐ ที่สอดคล้องกันในก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง โดยองค์ประกอบ

¹³⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 134. หน้า 29.

ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ทั้งสองมาตราต่างส่งเสริมและมีอิทธิพลซึ่งกันและกันซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้¹³⁵

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน การกระทำ ละเมิด โดยเจ้าหน้าที่ ที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบนั้นจะต้องเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน ซึ่งการกระทำในตำแหน่งหน้าที่มหาชนนั้นต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐคือเจ้าหน้าที่ของรัฐประการหนึ่ง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำลงดินแดนของกฎหมายมหาชน โดยไม่ได้หมายความว่า เฉพาะข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของทางราชการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์กับทางการตามกฎหมายมหาชนและบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดทำภาระหน้าที่ในทางมหาชนด้วย ซึ่งในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ใช้คำว่า Beamter ซึ่งหมายถึง ข้าราชการพลเรือน แต่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 34 ใช้ถ้อยคำกว้างกว่านั้น กล่าวคือ ใช้คำว่า Jemand ซึ่งหมายถึง บุคคลใด ๆ ดังนั้น บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อันอาจทำให้รัฐ ต้องเข้ามารับผิดชอบนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือน ตามความหมายของกฎหมาย ข้าราชการเท่านั้น แต่หมายถึงบรรดาพนักงาน (Angestellte) ลูกจ้าง (Arbeiter) ของรัฐบุคคล ที่มีความสัมพันธ์ในการรับใช้รัฐในฐานะเป็นข้าราชการประจำ (Öffentlich – Rechtliches Dienstverhältnis) เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตลอดจนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยการสวมตำแหน่งในทางมหาชนที่ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ (Öffentlich - Rechtliches Amtsverhältnis) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมือง และเอกชนก็อาจ ถือเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ได้ถ้าได้รับมอบหมาย ให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐหรืออาจเป็นเอกชนผู้รับมอบหมายอำนาจ (Beauftragte)¹³⁶ ก็ได้

2) การละเมิดต้องเป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดหน้าที่รัฐการ หรือหน้าที่ตามตำแหน่ง (Amtspflicht) จึงจะถือว่ากระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งจะแตกต่างจากหลักความรับผิดชอบทางละเมิดละเมิดของบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นหลักตามประมวลกฎหมาย

¹³⁵ เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2548). *ความรับผิดชอบของรัฐในกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftung)* รวมบทความทางวิชาการเล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 311

¹³⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 13-14.

แพ่งเยอรมัน มาตรา 823¹³⁷ เพราะกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐไม่ได้เชื่อมโยงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการทำให้เสียชีวิตเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือ สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด แต่เป็นการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดจากการกระทำของข้าราชการ ที่เป็น การกระทำทำละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งหน้าที่รัฐการมีอยู่ 2 ลักษณะ ดังนี้

หน้าที่รัฐการไม่เฉพาะเจาะจง (Unspezifische Amtspflicht) คือ หน้าที่ที่ทุกคน ต้องปฏิบัติ อาทิ การไม่ละเมิดชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือสิทธิอื่นใดของผู้อื่น

หน้าที่รัฐการเฉพาะเจาะจง (Spezifische Amtspflicht) เกิดจากทั้งกฎหมายที่เป็น ลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ หน้าที่ในการปฏิบัติงานทางปกครอง โดยพยายาม ไม่ให้เกิดความเสียหายหรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุด

สรุปแล้วเมื่อพิจารณาจะเห็นได้ว่า หน้าที่รัฐการจะมีความหมายที่กว้างกว่าหน้าที่ ของบุคคลทั่วไป เพราะบุคคลทั่วไปมีหน้าที่เพียงจะต้องไม่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นเท่านั้น แต่หน้าที่ ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นหน้าที่เฉพาะเจาะจง มีหน้าที่หลายประการกว่านั้น เช่น หน้าที่ในการ ใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดพลาด หรือหน้าที่ในการตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการโดยเร็ว ซึ่งไม่มี ในระบบกฎหมายเอกชน¹³⁸

3) ต้องมีความเชื่อมโยงกับบุคคลที่สาม (ผู้เสียหาย) กล่าวคือการละเมิดหน้าที่รัฐ การต้อง เป็นหน้าที่ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สามโดยเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล มิใช่มีขึ้น เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่รัฐการ กับบุคคล ที่สาม คือการพิจารณาวัตถุประสงค์ของหน้าที่นั้น ๆ ว่ามุ่งประสงค์คุ้มครองประโยชน์ ส่วนบุคคลที่ ได้รับความเสียหายหรือไม่ บุคคลจะฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่จะต้องเป็น บุคคลที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งเป็นการมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น¹³⁹

¹³⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ของไทย มีข้อความตรงกับประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 เกือบทุกถ้อยคำ

¹³⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 19-20.

¹³⁹ ศิริินทร์พร ชารมดี. (2559). ความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการกระทำละเมิด ใน การปฏิบัติหน้าที่, *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, 7(1). กรุงเทพฯ, หน้า 63-66

4) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในทางมหาชน ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลไว้ จึงต้องใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Kausalität; Causation) ตามกฎหมายละเมิดในทางแพ่ง ดังนั้น การกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการที่ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้ว เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลอยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลตามปกติธรรมดาเช่นนี้จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการประเมินหน้าที่รัฐการไม่ได้

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (Verwaltungsgerichts-Ordnung vom 21. Januar 1960) เรียกโดยย่อว่า “VwGO” มีหลักว่าข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนทุกประเภทซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษอื่น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง การเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับในคดีดังกล่าวนี้ ถ้าไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนทั้งหลายที่ไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายในความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แม้จะเป็นคดีละเมิดทางปกครองที่มีมีหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นการเฉพาะแตกต่างจากกฎหมายแพ่งทั่วไปก็ตามแต่ก็ยังเป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม วิธีการฟ้องจึงใช้หลักตามประมวลกฎหมายแพ่ง¹⁴⁰

2.3.2.3 ระยะเวลาการฟ้องคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

การเสนอคำฟ้องในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น มีหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาในการฟ้องคดี จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) มาตรา 852¹⁴¹

¹⁴⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ : จีริชการพิมพ์. หน้า 380.

¹⁴¹ The claim for compensation for any damage arising from an unlawful act is barred by prescription in three years from the time at which the injured party has knowledge of the injury and of the destiny the person bound to make compensation; in the absence of such knowledge, in thirty years from the commission of the act. If the

โดยจะต้องยื่นฟ้องภายในสามปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดหรือบุคคลผู้ทำละเมิด อายุความการฟ้องคดีจะขยายเป็นสามสิบปีนับแต่เวลากระทำละเมิด¹⁴² โดยสิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลกรณีข้าราชการ 144 ละเมิดหน้าที่รัฐราชการและการละเมิดนั้นกระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนย่อมระงับไป เมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธินำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามสิบปี นับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น การรู้ตัว ผู้กระทำละเมิดไม่ได้หมายถึงรู้ตัวหรือชื่อข้าราชการหรือต้องระบุได้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดนั้น เป็นใคร เพียงแต่รู้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดสังกัดนิติบุคคลมหาชนใดก็เพียงพอที่จะถือว่าผู้เสียหาย รู้ตัวผู้ทำละเมิดแล้ว¹⁴³

ข้อยกเว้นในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดี

1) การฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา คือ กรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการยื่น คำฟ้องไว้ ได้แก่ การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) และการฟ้องขอให้ พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เช่น การร้อง ขอให้ศาลแสดงหรือยืนยันสัญญาชาติ หรือการยื่นคำร้อง ขอให้ พิสูจน์ โฆษณากรรมของคำสั่งทางปกครอง (Feststellung der Nichtigkeit des VA)¹⁴⁴

2) การยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ทำการยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นมีสิทธิ์ที่จะยื่นคำร้องเพื่อขอยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้ยื่นภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ หากเข้าข้อยกเว้น โดยการกลับสู่สถานะเดิม (Die Wiedereinsetzung in den Vorigen Stand) ตามมาตรา 60¹⁴⁵ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง กล่าวคือ บุคคลใดมิได้ กระทำ

person bound to make compensation has acquired anything by the unlawful act at the expense of the injured party, he is, even after lapse of the period of prescription, bound to return if under the provisions relating to return of unjustified benefits

¹⁴² ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2544). *กฎหมายเปรียบเทียบไทยกับประมวลกฎหมายนาโรปประเทศ* กรุงเทพฯ : วิญญูชน หน้า 142.

¹⁴³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ่างแล้วเชิงอรารถที่ 106 หน้า 40

¹⁴⁴ ภูริณัฐ ดอนไพร. (2563). “ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย ศึกษาปัญหาการรับคำฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อเนื่อง”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, หน้า 59-60.

¹⁴⁵ § 60 VwGO

การภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากถูกขัดขวางมิให้กระทำการ หากบุคคลนั้นได้มีคำร้องขอและดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และสามารถพิสูจน์ให้ศาล เห็นได้ว่า การที่ไม่สามารถกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด ศาลอาจพิจารณาอนุญาตให้บุคคลนั้นกลับคืนสู่สถานะเดิมได้ ทั้งนี้ เหตุขัดขวาง ดังกล่าวจะต้องไม่ใช่ความผิดของบุคคลนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ใช้บังคับถึงการฟ้องคดีที่ไม่อาจ ยื่นคำฟ้องภายในกำหนดภายในอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 5 ประการ¹⁴⁶ ได้แก่

(2.1) การยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อกลับสู่สถานะเดิม ผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นบุคคล ที่ถูกขัดขวางมิให้กระทำการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยจะต้องมิใช่ความผิดของบุคคลนั้น

(2.2) จะต้องยื่นคำร้องภายในสองสัปดาห์ หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป โดยคำร้องหรือในกระบวนการพิจารณาคำร้อง ต้องมีข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้ และการกระทำที่มีผลทางกฎหมายใด ๆ ที่ละเลยไปจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ยื่นคำร้อง เมื่อมีกรณีเช่นนี้เกิดขึ้นการกลับสู่สถานะเดิมย่อมเป็นที่ยอมรับแม้จะไม่มีคำร้องขอ

(2.3) ห้ามมิให้รับคำร้องขอเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่สิ้นสุด เวลาที่ถูกละเลยเว้นแต่คำร้องขอเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยที่เป็นไปไม่ได้ที่จะยื่นภายใน ระยะเวลา ระยะเวลาหนึ่งปี

(2.4) ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกลับคืนสู่สถานะเดิมและให้ศาลกำหนด เกี่ยวกับการกระทำที่มีผลทางกฎหมายที่ได้มีการละเลย

(2.5) การกลับสู่สถานะเดิมไม่อาจโต้แย้งได้

(1) Wenn jemand ohne Verschulden verhindert war, eine gesetzliche Frist einzuhalten, so ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.

(2) Der Antrag ist binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen; bei Versäumung der Frist zur Begründung der Berufung, des Antrags auf Zulassung der Berufung, der Revision, der Nichtzulassungsbeschwerde oder der Beschwerde beträgt die Frist einen Monat. Die Tatsachen zur Begründung des Antrags sind bei der Antragstellung oder im Verfahren über den Antrag glaubhaft zu machen. Innerhalb der Antragsfrist ist die versäumte Rechtshandlung nachzuholen. Ist dies geschehen, so kann die Wiedereinsetzung auch ohne Antrag gewährt werden.

¹⁴⁶ บัญชี สามารถกุล, อ่างแล้วเชิงจรดที่ 128. หน้า 83-84

การอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาอาจจะทำได้โดยศาลเอง หากศาลเห็นว่าการไม่ได้ยื่นดังกล่าวมีเหตุผลอันเป็นที่ประจักษ์แก่ศาล ในกรณีนี้แม้บุคคลนั้นจะไม่ได้ยื่นคำร้อง ศาลก็อาจจะอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องได้ นอกจากนี้การอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจอนุญาตได้หากเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องไม่ได้รู้หรือไม่ได้มีส่วนในการกระทำให้ล่าช้าดังกล่าว¹⁴⁷

การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี

ในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 58 วรรคสอง¹⁴⁸ VwGO ก่อนที่จะนำ คดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง หากองค์กรทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือองค์กรทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้แจ้งผลการอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเยียวยา ตามกฎหมายที่ผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งของศาลที่จะนำคดีไปฟ้องด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งคือ จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี¹⁴⁹ ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาย่อมอยู่ในดุลพินิจของศาลซึ่งการยื่นคำฟ้องจะต้องแสดงข้อเท็จจริงทำให้ เชื่อได้ว่า เหตุดังกล่าวไม่อาจยื่นคำฟ้องหรือคำร้องได้ ในการพิสูจน์ความจริงดังกล่าวนี้อยู่ภายใต้ หลักการแสวงหาความจริงและเป็นหน้าที่ที่ศาลจะต้องแสวงหาความจริงด้วยตามมาตรา 86¹⁵⁰ VwGO ด้วย แต่เป็นภาระหน้าที่ของผู้ยื่นคำร้องที่จะต้องทำให้ศาลเชื่อในข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้าง

¹⁴⁷ ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). “อายุความหรือการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, หน้า 32.

¹⁴⁸ มาตรา 58 VwGO

๑๗๑ ๑๗๑

(2) ถ้ามิได้มีการแจ้งให้ทราบในเรื่องดังกล่าวหรือการแจ้งไม่ถูกต้อง ในกรณีนี้ให้การยื่นคำขอเยียวยา กระทำได้ภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่การส่งให้การแจ้งให้ทราบ หรือการประกาศ เว้นเสียแต่ว่าการยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนั้นไม่อาจเป็นไปได้เพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีการแจ้งอธิบายเรื่องดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่อาจขอเยียวยาได้ให้นำมาตรา 60 วรรคสอง มาใช้บังคับกับกรณีเหตุสุดวิสัยโดยอนุโลม

¹⁴⁹ บรรเจิด ลิงคะเนติ. (2548). *ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน*, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 184

¹⁵⁰ มาตรา 86 (หลักวิธีพิจารณาไต่สวน, หน้าที่ในการทำให้เกิดความชัดเจน, เอกสาร ในการเตรียมการ)

2.4 แนวคิดและวิวัฒนาการความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างประเทศ

วิวัฒนาการความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยนี้ เนื่องจากในระบบกฎหมายต่างประเทศมิได้มีหลักการและ
ความรับผิดชอบทางละเมิดขององค์กรอิสระโดยชัดเจน ในการศึกษาี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาหลักการ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศโดยเทียบเคียงกับความรับผิด
ทางละเมิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง
ในระบบกฎหมายเยอรมัน

จากการศึกษา หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
และวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐ
ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยทำการศึกษาพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยทำการเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ เพื่อศึกษาวิจัยไปถึง
การเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายอาญาซึ่งมีกำหนดอายุความ
ทางอาญา ผู้วิจัยจึงขอวิเคราะห์ประเด็นดังกล่าวนี้ไว้ในบทที่ 4 ต่อไป

(1) ให้ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดี โดยจะต้องให้ผู้เข้าร่วมในคดีเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่อง
ดังกล่าว ด้วยการกล่าวฟ้องและคำร้องแสดงพยานหลักฐานของผู้เข้าร่วมในคดีไม่ผูกพันศาล แต่อย่างไร

(2) คำร้องเพื่อเสนอพยานหลักฐานในการนั่งพิจารณาอาจได้รับการปฏิเสธ โดยคำสั่งของ ศาลได้ ซึ่ง
ศาลจะต้องให้เหตุผลด้วย

(3) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะต้องแนะนำในการจัดความผิดพลาดในทางรูปแบบ ต้องให้คำอธิบาย
ในกรณีที่คำร้องขาดความชัดเจน หรือทำให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ให้สมบูรณ์ นอกจากนี้
จะต้องให้คำอธิบายที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาและการวินิจฉัยข้อเท็จจริง

(4) ผู้เข้าร่วมในคดีจะต้องยื่นเอกสารต่าง ๆ เพื่อเตรียมการในการนั่งพิจารณา เพื่อการ ดังกล่าวผู้
พิพากษา หัวหน้าคณะอาจกำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารได้ เอกสารดังกล่าวจะต้องส่งให้แก่ ผู้เข้าร่วมในคดี
โดยหน้าที่

(5) เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีจะต้องแนบเอกสารที่เป็นต้นฉบับหรือสำเนา ทั้งหมดหรือ โดย
สรุปสาระสำคัญ ถ้าคู่กรณีได้ทราบเอกสารดังกล่าวแล้วหรือเอกสารดังกล่าวมีจำนวนมาก อาจทำการระบุเอกสาร
โดยให้คู่กรณีทำการตรวจเอกสารดังกล่าวต่อศาลได้

บทที่ 3

กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

การศึกษาในบทนี้ มุ่งวิเคราะห์ถึงกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยเน้นการศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลา ในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อที่จะได้ทราบถึง แนวทางในการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1 กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายต่างประเทศ

ในอดีตประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะประเทศไทยหรือต่างประเทศ ต่างใช้หลักว่ารัฐและเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจต่อราษฎร เว้นแต่เข้ากรณีที่ถูกกฎหมายยกเว้นไว้ โดยอ้างหลักที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงกระทำละเมิดไม่ได้” ในปัจจุบันกลับเป็นตรงกันข้าม คือ รัฐซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจที่ล่วงละเมิดสิทธิของราษฎร เว้นแต่เข้ากรณีที่กฎหมายยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐ

3.1.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด กฎหมายฝรั่งเศส ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรง ภายในกำหนด

ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัด หรือนิ่งเฉยแล้ว หรือโดยปริยายนั้น ก็จะมีอายุความสองเดือน โดยนำหลักทั่วไปเรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีมาบังคับใช้ ทั้งนี้ หากหนึ่งดังกล่าวเป็นหนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือ นับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้ บังคับเนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาล มีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มอายุความ หรือระยะเวลาการฟ้องคดีจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ²

การร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบนั้น สภาแห่งรัฐวางหลักว่า ประเด็นนี้ถือเป็นความผิด เช่นเดียวกับกรณีที่เกิดจากความผิดในการให้บริการ (Faute de Service) และยังเป็น ความรับผิดชอบส่วนบุคคล (Faute Personnelle) ด้วย เช่น คดีความผิดของนายกเทศมนตรีที่อนุญาต ให้มีการจัดซ่อมยี่ปิ่น โดยไม่มีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่ดีเพียงพอ เป็นเหตุให้บุคคลได้รับบาดเจ็บ³ ต่อมา สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยเพิ่มเติมว่า ความรับผิดชอบส่วนบุคคล (Fautes Personnelles) ที่กระทำนอกเวลาทำงานนั้นอาจก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ ได้ เนื่องจากความผิด เหล่านั้นรัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องได้ทั้งเจ้าหน้าที่และรัฐ⁴

ในกรณีของการร่วมกันในเรื่องความผิด (Cumul de Fautes) หรือการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (Cumul des Responsabilités) นั้น เจ้าหน้าที่และรัฐอาจถูกศาลสั่งให้ชดเชย ค่าสินไหมทดแทนได้ โดยรัฐอาจถูกสั่งให้ร่วมชดเชยกับเจ้าหน้าที่ได้ แม้รัฐจะมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การให้บริการที่เกิดจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ก็ตาม การที่สภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์

¹ ชวลา จันทรงจนา. ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 151-154.

² บรรลือ สามารถกุล. (2559). “คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 56.

³ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1918 (CE, 26 juillet 1918, époux Lemonnier, Rec., p. 716.)

⁴ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 18 พฤศจิกายน ค.ศ. 1949 (CE, 18 novembre 1949, Dlle Mimeur, Rec., p. 492.)

เช่นนี้ไว้ก็เพื่อที่จะเยียวยาให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ผู้เสียหาย⁵ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังสามารถเรียกร้องให้รัฐร่วมชดใช้โดยแบ่งเบาความรับผิดชอบ (Partage de Responsabilité) ได้ด้วย โดยสำหรับตัวเจ้าหน้าที่นั้น การร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบนั้นยังเป็นการประกันให้แก่การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำใ้บุคคลใดได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของตน⁶ ทั้งนี้ ในเรื่องของการดำเนินคดีนั้น สภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยในประเด็นความผิดร่วมกันเพิ่มเติมว่า บางกรณี ความผิดร่วมกันนี้ องค์กรตุลาการ อาจพิจารณาวินิจฉัยจากความผิด โดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่หรืออาจพิจารณาจากความผิดที่มาจาก การปฏิบัติงานตามหน้าที่ก็ได้ เนื่องจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ย่อมมีผลผูกพัน ต่อความรับผิดชอบในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Responsabilité de la Personne Publique) ผู้เสียหาย จึงย่อมมีสิทธิที่จะเลือกฟ้องให้ฝ่ายปกครองแบ่งกันรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาจยื่นฟ้อง ต่อศาลยุติธรรม หรืออาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ซึ่งเป็นการให้สิทธิในการดำเนินคดีแก่ ผู้เสียหาย⁷

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส (Droit Français) แยกความรับผิดชอบของรัฐออกเป็น สองประเภทใหญ่ ๆ คือ ความรับผิดโดยมีความผิด (Faute) และความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Sans Faute) ซึ่งความรับผิดโดยมีความผิดถือเป็นความรับผิดที่เป็นเสาหลักของกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดของรัฐ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นความรับผิด ที่ได้มีการกำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ในกรณีที่ไม่สามารถนำหลักเรื่องความรับผิดโดยมีความผิดปรับใช้ได้ ซึ่งความรับผิดโดยมีความผิด มีลักษณะที่คล้ายคลึงกับความรับผิด ทางละเมิดตามกฎหมายแพ่ง โดยเงื่อนไขความรับผิดในทางกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมาย ฝรั่งเศสมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกฎหมายแพ่ง โดยจะต้องประกอบด้วยเงื่อนไข 3 ลักษณะ ได้แก่ ความมีอยู่ของความเสียหาย ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่จะต้องรับผิดชอบ และการกระทำ ที่เป็นเหตุให้เกิด

⁵ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 28 กรกฎาคม ค.ศ. 1951 (CE, Ass, 28 juillet 1951, Laruelle et Delville, Rec., p. 464.)

⁶ ตรีเพชร จิตรมहिมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 111. หน้า 99-101.

⁷ พัทธมา จิตรมहिมา อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102 หน้า 8-9

ความรับผิดซึ่งจะต้องมีลักษณะเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ว่ามีภาระผูกพัน อันจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย⁸

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐต้องรับผิดสำหรับความผิด (Responsabilité Pour Faute) ย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องแยกจากความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ (Faute de Service) หรือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ (Faute de Personelle) แต่ก็ไม่มีนิยามหลักการว่าด้วยความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่ใช้ได้เป็นการทั่วไปไว้แต่อย่างใด

ปัญหาของระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่มีความเห็นแตกต่างอยู่ คือปัญหาว่าความผิดในระบบกฎหมายมหาชน เหมือนหรือต่างกับความผิดในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด แต่อย่างไรก็ตามลักษณะเด่นของความรับผิดของรัฐสำหรับความผิด (Responsabilité Pour Faute) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส คือ ความรับผิดดังกล่าวหากเกิดขึ้นในกรอบของการบริการสาธารณะ เป็นความรับผิดของรัฐโดยตรง โดยไม่ต้องคำนึงถึงตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะถ้าการกระทำละเมิดอยู่ในกรอบของการบริการสาธารณะแล้วย่อมถือว่ารัฐต้องเข้ามารับผิดเอง ไม่ใช่รับผิดแทน⁹ โดยรัฐย่อมต้องรับผิดชอบสำหรับการแสดงออกซึ่งเจตจำนงของเจ้าหน้าที่ของตนตลอดจนความบกพร่องผิดพลาดในการจัดองค์การ และการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งการที่ถือว่ารัฐรับผิดโดยตรงย่อมเป็นประโยชน์สำหรับผู้เสียหาย ซึ่งไม่จำเป็น ต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดได้ละเมิดหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ และหน้าที่ดังกล่าว มีขึ้นเพื่อคุ้มครองตนหรือไม่ ต่างจากระบบกฎหมายของประเทศเยอรมันที่ไม่ได้ถือว่าความรับผิดของรัฐเป็นความรับผิดโดยตรง แต่เป็นความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเมิดหน้าที่เป็นความรับผิดแทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายย่อมต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545), *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. รายงานวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 264.

⁹ อนุชา ฮุนสวัสดิกุล. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิด 108 ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: อรรถนิเวศ. หน้า 65

ละเมิดหน้าที่ที่ตนเองในฐานะองค์กรของรัฐต้องปฏิบัติและหน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้เสียหาย¹⁰

ความผิดกฎหมายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การที่รัฐจะเข้ามารับผิดชอบจากความเสียหายได้นั้น จะต้องปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และในการ พิจารณาความผิดกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องคำนึงว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบริการสาธารณะ (Service Public) นั้น เกิดจากการกระทำในลักษณะที่มุ่งต่อผลในทางกฎหมาย¹¹

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฝรั่งเศสแล้วจะพบว่า อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประการ¹² คือ

(1) ความผิดโดยส่วนตัว (Faute Personnelle) ของเจ้าหน้าที่¹³ ความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่จะแยกออกจากความผิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งความผิดโดยส่วนตัวนั้น หากเป็นความผิดที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และไม่มีความเกี่ยวข้องกับความคิดใดที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดชอบด้วย ความผิดดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาความผิดดังกล่าวโดยวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้โดยตรง ซึ่งศาลไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยไปถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติงานทางปกครอง แต่ประการใด อย่างไรก็ตาม ศาลคดีขัดกันยังได้วินิจฉัยในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการแจ้ง ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งดำเนินการอันเป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เองว่าจะดำเนินการใดที่ เกี่ยวกับงานของรัฐ แต่หากปรากฏว่าเป็นการดำเนินการภายในขอบเขตของการให้ข้อมูลข่าวสาร (Information) โดยไม่ได้มีเจตนาร้าย (Intention Malveillante) หรือมิได้เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจาก ความเกลียดชังโดยส่วนตัว (Animosité Personnelle) ของเจ้าหน้าที่แล้ว ย่อมไม่ถือเป็นความผิดโดย ส่วนตัวของ

¹⁰ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2548). *คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 178-180

¹¹ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2543), *การกระทำทางปกครอง*. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 3-6.

¹² Lionel Neville Brown and John Francis Garner, *French Administrative Law*, 2 edition, London : Butterworths, 1973, pp. 99-109. อ้างถึงใน ศรีเพชร จิตรมहिมา. (2555). หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารนิติพัฒนนิดา*, ปีที่ 1 ฉบับปฐมฤกษ์, กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, หน้า 99-101.

¹³ พัชฉา จิตรมहिมา อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 102, หน้า 7

เจ้าหน้าที่¹⁴ ทั้งนี้ ความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น มักจะเป็นการดำเนินการใด ๆ ที่มีได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และไม่ได้เกี่ยวข้องกับความ ผิดพลาดในการบริหารงานของฝ่ายปกครอง โดยส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการกระทำที่มีเหตุอันมาจาก เหตุส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั่นเอง ซึ่งได้แก่ ความมุ่งหมายที่จะทำการแก้แค้น (Vengeance)¹⁵ ความอิจฉาริษยา (Jalousie) ความเกลียดชัง (Haine) หรือเจตนาประสงค์ร้าย (Intention de Nuire)¹⁶ นอกจากนี้ ความผิด โดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่อาจเกิดจากการกระทำที่นอกเหนือไปจาก การปฏิบัติงาน (Commise en Dehors du Service) ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่¹⁷ เช่น การนำรถยนต์ของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligence) เกี่ยวกับการดูแลรักษาอาวุธประจำกาย ของทางราชการที่ตนได้รับมอบไว้ โดยปล่อยให้ตกไปอยู่ในมือของบุคคลอื่นซึ่งนำไปก่อให้เกิด อันตราย และเกิดความเสียหายขึ้น¹⁸

เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อการชดใช้เยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งรัฐจะไม่เข้าไปร่วมรับผิดชอบ เพราะรัฐย่อมไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น สถานะแห่งรัฐ (Conseil D'état) วินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ศุลกากร (Douanier) ใช้ปืนของฝ่ายปกครองไปทำละเมิดนอกเวลาการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว¹⁹

(2) ความผิดจากการปฏิบัติงาน (Faute de Service) เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่มีจุดมุ่งหมายเป็นการส่วนตัว ของ

¹⁴ TC. (2004), Prefet des Hauts-de-Seine.p. 1845. (คำวินิจฉัยศาลคดีซัดกัน ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 คดี Préfet des Hauts-de-Seine)

¹⁵ CE, 12 mars 1975, Pothier, Rec., p. 190. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1975 คดี Pothier)

¹⁶ CE, 23 juin 1954, Dame Vve LITZLER, Rec., p. 376. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1954 115 คดี Dame Vve LITZLER)

¹⁷ CE, Sect., 1 octobre 1954, Bernard, Rec., p. 505. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1954 คดี Bernard), CE, 27 février 1981, Commune de Chomville-Malaumont, Rec., p. 116. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 คดี Commune de Chomville-Malaumont)

¹⁸ CE, Ass, 26 octobre 1973, Sadoudi, Rec., p. 603. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1973 คดี Sadoudi)

¹⁹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน ค.ศ. 1954 (CE, 23 juin 1954, Dame Veuve Litzler, Rec., p. 376.)

เจ้าหน้าที่อยู่ในการกระทำตามหน้าที่นั้น หากเกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนใด รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อความเสียหายนั้น เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว และไม่ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีในฐานะส่วนตัว ทั้งนี้ การฟ้องคดีความผิดโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ยังสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ เนื่องจากมีคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน ที่เป็นบรรทัดฐานชี้ขาดให้ดำเนินคดีดังกล่าวต่อศาลยุติธรรมได้อยู่แล้ว ส่วนความผิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่นั้นต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งตุลาการทางปกครองจะต้องวินิจฉัยไปถึงความเหมาะสมในการปฏิบัติงาน ตามหน้าที่ทางปกครองด้วย

กฎหมายฝรั่งเศสยังแบ่งความรับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็นกรณี 3 กรณี²⁰ ดังนี้

(2.1) กรณีที่มีการปฏิบัติงาน โดยมิชอบ สภาแห่งรัฐจะวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครอง ปฏิบัติโดยไม่ชอบ หากปรากฏว่าการปฏิบัติงานนั้นไม่เป็นไปตามมาตรฐานของการกระทำที่วิญญูชนพึงกระทำ โดยการกระทำนั้นวิญญูชนอาจคาดเห็นได้และหลีกเลี่ยงได้ หากเกิดความเสียหายขึ้นย่อมถือเป็นความผิดของฝ่ายปกครอง ในกรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชน

(2.2) กรณีที่มีได้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำโดยที่การกระทำของ ฝ่ายปกครอง อาจเป็นการกระทำอันใดอันหนึ่ง หรือดเว้นกระทำการใดซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ ต้องกระทำก็ได้ หากฝ่ายปกครองได้กระทำการเช่นว่านี้ ฝ่ายปกครองต้องชดใช้ค่าเสียหาย ให้แก่เอกชนผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำดังกล่าว เนื่องจากกฎหมายฝรั่งเศสถือว่า การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง หรือการบริการสาธารณะมิใช่เป็นสิทธิพิเศษของฝ่ายปกครอง ที่จะเลือกกระทำหรือไม่กระทำก็ได้ แต่ถือเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติ ให้แก่ประชาชน

(2.3) กรณีที่ฝ่ายปกครองมีการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินกว่าที่ควร โดยปกติฝ่าย ปกครอง จะต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนภายในเวลาอันควร หากฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการเช่นนั้น แล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน ฝ่ายปกครองต้องเป็นฝ่ายรับผิดชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของตน

²⁰ เรณูมาศ สุวรรณศรี. (2563). “ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษากรณีการดำเนินคดีล้มละลายกับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากได้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือกระทำการใดอันเป็นการประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 134 - 135

(3) การร่วมกัน (Cumul) เป็นกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่และรัฐร่วมกันชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นนโยบายในทางกฎหมายฝรั่งเศสที่มีเจตนารมณ์จะให้มิ การช่วยชดใช้เยียวยาแก่ผู้เสียหาย เพราะถ้าพึงแต่เพียงเจ้าหน้าที่นั้นย่อมไม่มีกำลังเพียงพอที่จะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายได้ ทั้งนี้ ในฝ่ายรัฐเองควรมีระบบการบริหารที่คอยควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมด้วย การร่วมกันนี้ เป็นสิทธิของผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวหรือจะฟ้องรัฐให้ร่วมรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบด้วยก็ได้ ในระหว่างเจ้าหน้าที่กับรัฐจะมีการใช้สิทธิไล่เบียดกัน ได้โดยถือตามความรุนแรงแห่งการกระทำละเมิด ของเจ้าหน้าที่ โดยการร่วมกันนี้ ยังแบ่งออกเป็น 2 ประเด็น คือ

(3.1) การร่วมกันในเรื่องความผิด (Cumul de Fautes) และ

(3.2) การร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (Cumul des Responsabilites)

คำวินิจฉัยแห่งคดี (Jurisprudence) ค.ศ. 1911 และ ค.ศ. 1918 ได้แสดงให้เห็น ข้อความคิด (Notion) ใน กรณี การร่วมกัน ในเรื่องความผิด (Cumul de Fautes) และการร่วมกันในเรื่องความรับผิดชอบ (Cumul de Responsabilites) โดยสภาแห่งรัฐวางหลักเกณฑ์เหล่านี้ขึ้นเพื่อให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครอง (Jurisdiction Administrative) โดยได้รับการเยียวยาจากทั้งเจ้าหน้าที่และรัฐ

ดังนั้น การร่วมกันในเรื่องความผิดนั้น มีจุดเริ่มต้นจากการร่วมกันก่อให้เกิดความเสียหาย (Prejudice) เช่น การร่วมกันรับผิดชอบในด้านบริการ (Faute de Service) ซึ่งเกิดขึ้น ณ ที่ทำการไปรษณีย์ (Bureau de Poste) โดยมีการปิดที่ทำการก่อนเวลาทำการปกติ (Avant l'heure Officielle) ซึ่งเจ้าหน้าที่ ได้เดินออกไปจากที่ทำการและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยเดินไปชนกระแทกผู้เสียหายจนล้มลง ขาคหัก สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่า ในกรณีนี้ ผู้เสียหายมีเหตุอันควรที่จะฟ้องให้รัฐต้องร่วมรับผิดชอบได้²¹

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนอกจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ข้าราชการอาจส่งผลให้ รัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายแล้วการกระทำดังกล่าว อาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่ ข้าราชการผู้นั้นต้องรับผิด เป็นส่วนตัวด้วย ซึ่งคล้ายกับระบบกฎหมายไทยที่กำหนดให้หน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก และความเสียหายที่ข้าราชการได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่และเมื่อ

²¹ คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1911 (CE, 3 février 1911, Anguet, Rec., p. 146.)

หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็อาจไต่เบี่ยเอา จากข้าราชการผู้ทำละเมิด ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ซึ่งหลักเกณฑ์ลักษณะดังกล่าว ปรากฏในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แตกต่างจากที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยบางประการ เนื่องจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสได้พัฒนา หลักความผิดเป็นส่วนตัว (Faute Personnel) ของข้าราชการที่ส่งผลให้ข้าราชการดังกล่าวต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกโดยตรงขึ้นคู่ขนานกับความผิดในการบริการสาธารณะด้วย²²

3.1.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ระยะเวลาการฟ้องคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การเสนอคำฟ้องในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมนั้น มีหลักเกณฑ์ในเรื่อง ระยะเวลาในการฟ้องคดี จะเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) มาตรา 852²³ โดยจะต้องยื่นฟ้องภายในสามปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดหรือบุคคลผู้ทำละเมิด อายุความการฟ้องคดี จะขยายเป็นสามสิบปีนับแต่เวลากระทำละเมิด²⁴ โดยสิทธิในการนำคดีมาสู่ศาลกรณีข้าราชการ 144 ละเมิดหน้าที่รัฐและการละเมิดนั้น กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนย่อมระงับไป เมื่อพ้นกำหนดสามปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงความเสียหายหรือตัวผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย สิทธินำคดีมาฟ้องศาลย่อมระงับไปเมื่อพ้นกำหนดสามสิบปี นับแต่วันที่เกิดการละเมิดขึ้น การรู้ตัว ผู้กระทำละเมิดไม่ได้หมายถึงรู้ตัวหรือชื่อข้าราชการ

²² วรเจตน์ ภาคิรัตน์ อังแล้วเชิงอรรถ. หน้า 164

²³ The claim for compensation for any damage arising from an unlawful act is barred by prescription in three years from the time at which the injured party has knowledge of the injury and of the destiny the person bound to make compensation; in the absence of such knowledge, in thirty years from the commission of the act. If the person bound to make compensation has acquired anything by the unlawful act at the expense of the injured party, he is, even after lapse of the period of prescription, bound to return if under the provisions relating to return of unjustified benefits

²⁴ ไพจิตร บุญญพันธ์. (2544). *กฎหมายเปรียบเทียบไทยกับประมวลกฎหมายนานาประเทศ*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 142.

หรือต้องระบุได้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดนั้น เป็นใคร เพียงแต่รู้ว่าข้าราชการที่กระทำละเมิดสังกัดนิติบุคคลมหาชนใดก็เพียงพอที่จะถือว่าผู้เสียหาย รู้ตัวผู้ทำละเมิดแล้ว²⁵

ข้อยกเว้นในเรื่องของระยะเวลาการฟ้องคดี

1) การฟ้องคดีที่ไม่มีกำหนดระยะเวลา คือ กรณีที่กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (VwGO) ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องระยะเวลาการยื่น คำฟ้องไว้ ได้แก่ การฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ (Leistungsklage) และการฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) เช่น การร้อง ขอให้ศาลแสดงหรือยืนยันสัญชาติ หรือการยื่นคำร้อง ขอให้พิสูจน์ โฆษณกรรมของคำสั่งทางปกครอง (Feststellung der Nichtigkeit des VA)²⁶

2) การยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่มีได้ทำการยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด บุคคลนั้นมิสิทธิ์ที่จะยื่นคำร้องเพื่อขอยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้ยื่นภายในกำหนดเวลาที่กฎหมายกำหนดได้ หากเข้าข้อยกเว้น โดยการกลับสู่สถานะเดิม (die Wiedereinsetzung in den Vorigen Stand) ตามมาตรา 60²⁷ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (VWGO) กล่าวคือ บุคคลใดมิได้ กระทำการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเนื่องจากถูกขัดขวางมิให้กระทำการ หากบุคคลนั้น ได้มี คำร้องขอและดำเนินการตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด และสามารถพิสูจน์ให้ศาล เห็นได้ว่า การที่ไม่สามารถกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดภายในระยะเวลา ที่กฎหมายกำหนด ศาลอาจพิจารณา อนุญาตให้บุคคลนั้นกลับคืนสู่สถานะเดิมได้ ทั้งนี้ เหตุขัดขวาง ดังกล่าวจะต้องไม่ใช่

²⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อังแล้วเชิงอรธ. หน้า 40.

²⁶ ภูริณัฐ ดอนไพร. (2563). “ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย: ศึกษาปัญหาการรับคำฟ้องเกี่ยวกับ การกระทำละเมิดต่อเนื่อง”. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 59-60.

²⁷ § 60 VwGO

(1) Wenn jemand ohne Verschulden verhindert war, eine gesetzliche Frist einzuhalten, so ist ihm auf Antrag Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren.

(2) Der Antrag ist binnen zwei Wochen nach Wegfall des Hindernisses zu stellen; bei Versäumung der Frist zur Begründung der Berufung, des Antrags auf Zulassung der Berufung, der Revision, der Nichtzulassungsbeschwerde oder der Beschwerde beträgt die Frist einen Monat. Die Tatsachen zur Begründung des Antrags sind bei der Antragstellung oder im Verfahren über den Antrag glaubhaft zu machen. Innerhalb der Antragsfrist ist die versäumte Rechtshandlung nachzuholen. Ist dies geschehen, so kann die Wiedereinsetzung auch ohne Antrag gewährt werden.

ความผิดของ บุคคลนั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ใช้บังคับถึงการฟ้องคดีที่ไม่อาจ ยื่นคำฟ้องภายในกำหนด ภายในอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีด้วย ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข 5 ประการ²⁸ ได้แก่

(2.1) การยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อกลับสู่สถานะเดิม ผู้ยื่นคำร้องต้องเป็นบุคคล ที่ถูกขัดขวาง มิให้กระทำการตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดโดยจะต้องมิใช่ความผิดของบุคคลนั้น

(2.2) จะต้องยื่นคำร้องภายในสองสัปดาห์ หลังจากเหตุขัดขวางได้ผ่านพ้นไป โดยคำร้อง หรือในกระบวนการพิจารณาคำร้อง ต้องมีข้อเท็จจริงที่เชื่อถือได้ และการกระทำที่มีผลทาง กฎหมายใด ๆ ที่ละเลยไปจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ยื่นคำร้อง เมื่อมีกรณี เช่นนี้เกิดขึ้นการกลับสู่สถานะเดิมย่อมเป็นที่ยอมรับแม้จะไม่มีคำร้องขอ

(2.3) ห้ามมิให้รับคำร้องขอเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี นับแต่สิ้นสุด เวลาที่ถูกละเลย เว้นแต่คำร้องขอเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยที่เป็นไปไม่ได้ที่จะยื่นภายใน ระยะเวลา ระยะเวลาหนึ่งปี

(2.4) ศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยเกี่ยวกับการกลับคืนสู่สถานะเดิมและให้ศาลกำหนด เกี่ยวกับการกระทำที่มีผลทางกฎหมายที่ได้มีการละเลย

(2.5) การกลับสู่สถานะเดิมไม่อาจโต้แย้งได้

การขยายระยะเวลาการฟ้องคดี

ในการโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 58 วรรคสอง²⁹ VwGO ก่อนที่จะนำ คดีมาสู่ การพิจารณาของศาลปกครอง หากองค์กรทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองหรือองค์กร ทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้แจ้งผลการอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิธีการเยียวยา ตาม กฎหมายที่ผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งของศาลที่จะนำคดี ไป

²⁸ บันลือ สามารถกุล, อ่างแล้วเชิงอรรถ. หน้า 83-84

²⁹ มาตรา 58 VwGO

(2) ถ้ามิได้มีการแจ้งให้ทราบในเรื่องดังกล่าวหรือการแจ้งไม่ถูกต้อง ในกรณีนี้ให้การยื่นคำขอเยียวยา กระทำได้ ภายในหนึ่งปีนับตั้งแต่การส่งให้การแจ้งให้ทราบ หรือการประกาศ เว้นเสียแต่ว่าการยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนั้นไม่ อาจเป็นไปได้เพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีการแจ้งอธิบายเรื่องดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรว่าไม่อาจขอเยียวยาได้ ให้ นำมาตรา 60 วรรคสอง มาใช้บังคับกับกรณีเหตุสุดวิสัยโดยอนุโลม

ฟ้องด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งเดือน จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี³⁰ ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาข้อมอยู่ในดุลพินิจของศาลซึ่งการยื่นคำฟ้องจะต้องแสดงข้อเท็จจริงทำให้ เชื่อได้ว่า เหตุดังกล่าวไม่อาจยื่นคำฟ้องหรือคำร้องได้ ในการพิสูจน์ความจริงดังกล่าวนี้ได้อยู่ภายใต้ หลักการแสวงหาความจริงและเป็นหน้าที่ที่ศาลจะต้องแสวงหาความจริงด้วยตามมาตรา 86³¹ VwGO ด้วย แต่เป็นภาระหน้าที่ของผู้ยื่นคำร้องที่จะต้องทำให้ศาลเชื่อในข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้าง

ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐ เยอรมนี (Verwaltungsgerichts-ordnung vom 21. Januar 1960) เรียกโดยย่อว่า “VwGO” มีหลักว่า ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนทุกประเภทซึ่ง ไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ และกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลชำนาญพิเศษอื่น ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง การเรียกค่าสินไหมทดแทนสำหรับในคดี ดังกล่าวนี้ ถ้าไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครองให้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมได้แก่ ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนทั้งหลายที่ไม่ใช่เรื่องของสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายในความรับผิดชอบ

³⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า 184

³¹ มาตรา 86 (หลักวิธีพิจารณาได้สวน, หน้าที่ในการทำให้เกิดความชัดเจน, เอกสาร ในการเตรียมการ)

(1) ให้ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดี โดยจะต้องให้ผู้เข้าร่วมในคดีเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องดังกล่าว ด้วยกรกล่าวฟ้องและคำร้องแสดงพยานหลักฐานของผู้เข้าร่วมในคดีไม่ผูกพันศาล แต่อย่างไร

(2) คำร้องเพื่อเสนอพยานหลักฐานในการนั่งพิจารณาอาจได้รับการปฏิเสธ โดยคำสั่งของ ศาลได้ ซึ่งศาลจะต้องให้เหตุผลด้วย

(3) ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะต้องแนะนำในการจัดความผิดพลาดในทางรูปแบบ ต้องให้คำอธิบายในกรณีที่คำร้องขาดความชัดเจน หรือทำให้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับข้อเท็จจริง ให้สมบูรณ์ นอกจากนี้ จะต้องให้คำอธิบายที่เป็นสาระสำคัญสำหรับการพิจารณาและการวินิจฉัยข้อเท็จจริง

(4) ผู้เข้าร่วมในคดีจะต้องยื่นเอกสารต่าง ๆ เพื่อเตรียมการในการนั่งพิจารณา เพื่อการ ดังกล่าวผู้พิพากษา หัวหน้าคณะอาจกำหนดระยะเวลาในการยื่นเอกสารได้ เอกสารดังกล่าวจะต้องส่งให้แก่ ผู้เข้าร่วมในคดี โดยหน้าที่

(5) เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีจะต้องแนบเอกสารที่เป็นต้นฉบับหรือสำเนา ทั้งหมดหรือ โดยสรุปสาระสำคัญ ถ้าคู่กรณีได้ทราบเอกสารดังกล่าวแล้วหรือเอกสารดังกล่าวมีจำนวนมาก อาจทำการระบุเอกสาร โดยให้คู่กรณีทำการตรวจเอกสารดังกล่าวต่อศาลได้

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ แม้จะเป็นคดีละเมิดทางปกครองที่มีหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นการเฉพาะแตกต่างจากกฎหมายแพ่งทั่วไปก็ตามแต่ก็ยังเป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม วิธีการฟ้องจึงใช้หลักตามประมวลกฎหมายแพ่ง³²

หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จากบทบัญญัติไว้ในมาตรา 839 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ประกอบมาตรา 34 กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ได้กำหนดหลักความรับผิดชอบของรัฐ ที่สอดคล้องกันในก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง โดยองค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง ทั้งสองมาตราต่างส่งเสริมและมีอิทธิพลซึ่งกันและกันซึ่งประกอบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้³³

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ในทางมหาชน การกระทำ ละเมิด โดยเจ้าหน้าที่ ที่จะทำให้รัฐต้องเข้ามารับผิดชอบนั้นจะต้องเป็นการกระทำในตำแหน่งหน้าที่ทางมหาชน ซึ่งการกระทำในตำแหน่งหน้าที่มหาชนนั้นต้องกระทำโดยบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อรัฐ คือเจ้าหน้าที่ของรัฐประการหนึ่ง และการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ได้กระทำลงดินแดนของกฎหมายมหาชน โดยไม่ได้หมายความว่า เฉพาะข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของทางราชการเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์กับทางการตามกฎหมายมหาชนและบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดทำภาระหน้าที่ในทางมหาชนด้วย ซึ่งในมาตรา 839 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ใช้คำว่า Beamter ซึ่งหมายถึง ข้าราชการพลเรือน แต่กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 34 ใช้ถ้อยคำกว้างกว่านั้น กล่าวคือ ใช้คำว่า Jemand ซึ่งหมายถึง บุคคลใด ๆ ดังนั้น บุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่อันอาจทำให้รัฐ ต้องเข้ามารับผิดชอบนั้น ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการพลเรือน ตามความหมายของกฎหมาย ข้าราชการเท่านั้น แต่หมายถึงบรรดาพนักงาน (Angestellte) ลูกจ้าง (Arbeiter) ของรัฐบุคคล ที่มีความสัมพันธ์ในการรับใช้รัฐในฐานะเป็นข้าราชการประจำ (Öffentlich – Rechtliches Dienstverhältnis) เช่น ข้าราชการทหาร ข้าราชการฝ่ายตุลาการ ตลอดจนบุคคลที่มีความสัมพันธ์กับรัฐ โดยการสวมตำแหน่งในทางมหาชนที่

³² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. (2540), *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์, หน้า 380.

³³ เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2548). *ความรับผิดชอบของรัฐในกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftung)* รวบรวมบทความทางวิชาการเล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 311

ไม่ได้เป็นข้าราชการประจำ (Offentlich - Rechliches Amtsverhältnis) เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมือง และเอกชนก็อาจ ถือเป็นข้าราชการตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ ได้ถ้าได้รับมอบหมาย ให้ปฏิบัติงานเพื่อรัฐหรืออาจเป็นเอกชน ผู้รับมอบหมายอำนาจ (Belichene)³⁴ ก็ได้

2) การละเมิดต้องเป็นการกระทำที่ถือว่าเป็นการละเมิดหน้าที่ราชการ หรือหน้าที่ตามตำแหน่ง (Amtspflicht) จึงจะถือว่ากระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐ ซึ่งจะแตกต่างจากหลักความรับผิดทางละเมิดละเมิดของบุคคลทั่วไปซึ่งเป็นหลักตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823³⁵ เพราะกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐไม่ได้เชื่อมโยงการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการทำให้เสียชีวิตเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินหรือ สิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด แต่เป็นการพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เกิดจากการกระทำของข้าราชการ ที่เป็นการกระทำทำละเมิดหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามตำแหน่งหรือไม่ ซึ่งหน้าที่ราชการมีอยู่ 2 ลักษณะ ดังนี้

หน้าที่ราชการไม่เฉพาะเจาะจง (Unspezifische Amtspflicht) คือ หน้าที่ที่ทุกคน ต้องปฏิบัติ อาทิ การไม่ละเมิดชีวิต ร่างกาย อนามัย หรือสิทธิอื่นใดของผู้อื่น

หน้าที่ราชการเฉพาะเจาะจง (Spezifische Amtspflicht) เกิดจากทั้งกฎหมายที่เป็น ลายลักษณ์อักษร และไม่เป็นลายลักษณ์อักษร อาทิ หน้าที่ในการปฏิบัติงานทางปกครอง โดยพยายาม ไม่ให้เกิดความเสียหายหรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุด

3) ต้องมีความเชื่อมโยงกับบุคคลที่สาม (ผู้เสียหาย) กล่าวคือการละเมิดหน้าที่ราชการ ต้องเป็นหน้าที่ที่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของบุคคลที่สาม โดยเป็นประโยชน์ส่วนบุคคล มิใช่มีขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั่วไป การพิจารณาความเชื่อมโยงระหว่างหน้าที่ราชการ กับบุคคลที่สาม คือการพิจารณาวัตถุประสงค์ของหน้าที่นั้น ๆ ว่ามุ่งประสงค์คุ้มครองประโยชน์ ส่วนบุคคลที่

³⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์ อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 106. หน้า 13-14.

³⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ของไทย มีข้อความตรงกับประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน มาตรา 823 เกือบทุกถ้อยคำ

ได้รับความเสียหายหรือไม่ บุคคลจะฟ้องร้องให้รัฐรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ที่จะต้องเป็น บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการซึ่งเป็นการมุ่งคุ้มครองตนเท่านั้น³⁶

4) กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในทางมหาชน ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลไว้ จึงต้องใช้หลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล (Kausalitat; Causation) ตามกฎหมายละเมิดในทางแพ่ง ดังนั้น การกระทำละเมิดหน้าที่รัฐการที่จะ ทำให้รัฐต้องรับผิดชอบต้องเป็นการกระทำที่โดยปกติธรรมดาแล้ว เหมาะสมที่จะก่อให้เกิดความเสียหาย ขึ้นในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมีผลอยู่นอกเหนือความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ตามปกติธรรมดาเช่นนี้จะถือว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการประเมิหน้าที่รัฐการไม่ได้

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า หน้าที่รัฐการจะมีความหมายที่กว้างกว่าหน้าที่ ของบุคคลทั่วไป เพราะบุคคลทั่วไปมีหน้าที่เพียงจะต้องไม่กระทำละเมิดต่อบุคคลอื่นเท่านั้น แต่หน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งเป็นหน้าที่เฉพาะเจาะจง มีหน้าที่หลายประการกว่านั้น เช่น หน้าที่ในการใช้ดุลพินิจโดยไม่ผิดพลาด หรือหน้าที่ในการตัดสินใจฉับพลันโดยเร็ว ซึ่งไม่มี ในระบบกฎหมายเอกชน³⁷

3.2 กฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ใช้คำสินไหมทดแทนตามความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายไทย

การตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น มีข้อความปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติไว้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ดำเนิน กิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัวแต่เป็นไป เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานรัฐ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ (Officer) ต้องรับผิดชอบในกรณีที่กระทำละเมิด จากการปฏิบัติงานในหน้าที่ (Performance of Duties) แล้วเกิดความเสียหายแก่เอกชน (Individual) โดยให้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) จึงเป็นการ ไม่เหมาะสม ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติ หน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วม (Joint Debtor) ในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้ บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับ

³⁶ ศิริจันทร์พร ชารมดี. (2559). “ความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่”, *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ*, 7(1). กรุงเทพฯ, หน้า 63-66

³⁷ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์ อ่างแล้วเชิงอรุณที่ 106. หน้า 19-20.

ผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม แก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการ บั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย

3.2.1 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำ ความผิดเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยให้ แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ³⁸ โดยประกาศใช้ เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2539 และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539

ข้อสังเกตเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สรุปได้ ดังนี้³⁹

1) พระราชบัญญัติมิได้วางหลักเกณฑ์เฉพาะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เท่านั้น แต่ยังกำหนดหลักเกณฑ์กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ (State Official) ไม่ต้องรับผิด หน่วยงาน ของรัฐ (State Agency) ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน (Compensation) แก่ผู้เสียหาย (Injured Person)

2) พระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้ยกเลิกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิด (Liability for a Wrongful Act) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด แต่กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็น ข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าหากเรื่องใดที่ พระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้กำหนดไว้ ก็ยังคงใช้หลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3) พระราชบัญญัตินี้ ไม่ใช้บังคับในเรื่องที่กฎหมายอื่นบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. 2483 มาตรา 147 บัญญัติให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์รับผิดเป็น ส่วนตัว (Personal Liability) เฉพาะในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาร้าย หรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรง (Gross Negligence) เป็นต้น

³⁸ ดูรายละเอียดได้ที่ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา* เล่ม 113 (ตอนที่ 60 ก).

³⁹ อุทัย หงส์ศิริ. (2543). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารการพาณิชย์นาวิ*, 19(2). หน้า 39-64. อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์. (2560). คำอธิบายกฎหมายว่า ด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความรับผิด. (พิมพ์ครั้งที่ 10), กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 43.

4) พระราชบัญญัตินี้มีได้ใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งหมด โดยใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประการเท่านั้น และใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่ (Perform the Duty) เท่านั้น

3.2.2 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

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

เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 ได้กำหนดคำนิยามของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้ง หรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ

นอกจากนี้ ยังมีการให้คำอธิบายคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมายความว่า บุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้รัฐ ไม่ว่าจะเป็นลูกจ้าง หรือจะเป็นกรรมการ และไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะใด⁴⁰

หากผู้กระทำละเมิดไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ย่อมไม่นำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับ แต่ถ้าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่าจะใช้กฎหมายดังกล่าว บังคับได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณานิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามนัยมาตรา 4 แล้วจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่

⁴⁰ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์. เอกสารถอดเทปการบรรยาย เรื่อง “กฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ณ โรงแรมพรพิงค์ทาวเวอร์ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 28 มีนาคม 2540. หน้า 11-12 อ้างถึงใน ชาญชัย แสงศักดิ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 2. หน้า 61.

(The Officials) จะเป็นบุคลากรของรัฐ 4 ประเภท คือ 1) ข้าราชการ 2) พนักงาน 3) ลูกจ้าง และ 4) ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้⁴¹

1) ข้าราชการ (Government Official)

ข้าราชการ หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 คือ บุคคลซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายนั้น ๆ ให้รับราชการตามหน่วยงานของรัฐประเภท กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ซึ่งมีระเบียบข้าราชการบังคับ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือน และการบังคับ นิติกรรมสัญญาและปฏิบัติต่อกันแต่เพียงตามสัญญา บัญชาเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งไม่ใช่ลูกจ้างหรือตัวแทนที่เกิดจากความสัมพันธ์ตามหลัก

ข้าราชการ⁴² ได้แก่บุคคลผู้ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้มีสถานะเป็นข้าราชการ โดย กฎหมาย ข้าราชการมี 15 ชนิดย่อย⁴³ ได้แก่

- (1) ข้าราชการพลเรือน
- (2) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา
- (3) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
- (4) ข้าราชการทหาร
- (5) ข้าราชการตำรวจ
- (6) ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

⁴¹ พัชณา จิตรมหิมา. (2564). *หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ที่วิเคราะห์ปัญหา 4 ของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมาย*, บทความเชิงวิเคราะห์เพื่อการพัฒนา กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, หน้า 9-12

⁴² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. 2560

มาตรา 4 การจัดระเบียบบริหารราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย ตามพระราชบัญญัตินี้

๑๑๑

๑๑๑

บรรดาบทกฎหมายใดที่บัญญัติถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิให้หมายความรวมถึง ข้าราชการในพระองค์ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้หรือในพระราชกฤษฎีกา

⁴³ กীরติ บัวสด. (2564). ปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 68

- (7) ข้าราชการฝ่ายอัยการ
- (8) ข้าราชการรัฐสภา
- (9) ข้าราชการฝ่ายปกครอง
- (10) ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
- (11) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (12) ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- (13) ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร
- (14) ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (15) ข้าราชการการเมือง แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงข้าราชการในพระองค์

2) พนักงาน (Officer)

พนักงาน หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการทำสัญญาจ้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานในหน่วยงานของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุน ซึ่งอาจเป็นพนักงานตามองค์กรอื่นที่มีใช้ประเภทกระทรวง ทบวง กรม แต่เป็นพนักงานผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานรัฐวิสาหกิจต่างๆ 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 หรือของรัฐวิสาหกิจ หรือของหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น โดยลูกจ้างประจำได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณค่าจ้าง ประจำ ส่วนลูกจ้างชั่วคราวได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดรายจ่ายอื่น หรือจากเงินนอก งบประมาณของหน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งส่วนใหญ่จะมีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้าง

แรงงานเป็นหลัก หากเป็นลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีการทำสัญญาว่าจ้างมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ซึ่งไม่มีการบรรจุแต่งตั้งลูกจ้างดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบเกี่ยวกับการรับสมัคร หรือบรรจุแต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐ ย่อมถือว่านิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับหน่วยงานของรัฐ นั้นเป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงาน หากมีการทำละเมิดเกิดขึ้น ความผิดทางละเมิดดังกล่าวต้องนำ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เนื่องจากลูกจ้างดังกล่าวไม่ถือเป็น เจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 849/2542⁴⁴)

การที่จะพิจารณาว่าลูกจ้างคนใดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น อาจพิจารณาโดยจำแนกตามลักษณะของความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับบุคคลในสังกัดออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(3.1) ลูกจ้างที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐที่มี ลักษณะเป็นการปฏิบัติงานประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือนการเลื่อนขั้น เงินเดือน การลงโทษทางวินัย ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับ เช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการประเภทต่าง ๆ หรือระเบียบว่าด้วยลูกจ้างประจำ หรือกฎหมายว่า ด้วยการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตัวอย่างเช่น ลูกจ้างประจำ พนักงานราชการ พนักงานมหาวิทยาลัย หรือ พนักงานของรัฐ ในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ได้รับบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานลักษณะเป็นการ ประจำและต่อเนื่องมีการกำหนดอัตราเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การลงโทษทางวินัย ลูกจ้าง ประเภทนี้มีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้ และความรับผิดในมูลละเมิดของลูกจ้าง ประเภทนี้ ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁴⁴ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 849/2542 ให้ความเห็นว่า ลูกจ้างขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งได้ทำสัญญาว่าจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ตามระเบียบว่าด้วยเรื่องรับสมัครบรรจุ และให้ออกของพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน รวมทั้งความผิดทางละเมิดซึ่งต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ลูกจ้างดังกล่าวจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(3.2) ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ว่าจะ เป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างที่เป็นการจ้างตามหนังสือหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้าง ดังกล่าวกับหน่วยงานที่ว่าจ้างย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากลูกจ้างกระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ความรับผิดชอบย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์

4) ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น (Other Person Performing Duties)

ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น⁴⁵ หมายความว่า นอกเหนือจากการเป็นข้าราชการ พนักงานและ ลูกจ้างตามที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีเจ้าหน้าที่ประเภทอื่นที่ปฏิบัติงานให้หน่วยงาน ของรัฐได้ อีก ไม่ว่าจะเป็น โดยการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด หรืออาจจะมีการ เรียกชื่อ อย่างไม่เป็นทางการ เช่น อนุกรรมการ คณะทำงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการใดการหนึ่ง โดยเฉพาะ ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น จึงหมายถึง ผู้ปฏิบัติงานที่มีได้มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือ ลูกจ้าง⁴⁶

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

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 351/2545 รัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ได้รับคำสั่งจากนายกรัฐมนตรีให้เป็นประธานการเจรจา ข้อตกลงแก้ปัญหาผลกระทบจากการสร้างเขื่อนอันเกิดจากการปฏิบัติงานตามโครงการที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี จึงถือได้ว่ารัฐมนตรีช่วยว่าการ กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี กระทำการในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ

⁴⁵ มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามเพิ่มเติมว่า ไม่ว่าจะ เป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

ในประเด็นนี้ พิเคราะห์แล้วสามารถแยกพิจารณาได้สองกรณี คือ

1. มีการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ หรืออนุกรรมการ เช่น กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรรมการการ เลือกตั้ง กรรมการของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ และอนุกรรมการต่าง ๆ

2. มีการแต่งตั้งในฐานะอื่น เช่น คณะทำงาน ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของส่วนราชการต่าง ๆ

⁴⁶ พัทธมา จิตรมหีมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 9-12

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่บุคคลเหล่านั้นได้รับแต่งตั้งมาเพื่อปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ดังนั้นคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่เช่นกัน

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 398/2552 เมื่อนาย ส. และ นาย ป. ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการจัดทำกรับฟังความคิดเห็นของประชาชน โดยระบุตัวบุคคลเป็นการ เฉพาะ ตามมาตรา 16 และมาตรา 19 (9) แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ประกอบกับ ระเบียบคณะกรรมการนโยบายทุนรัฐวิสาหกิจ ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. 2543 จึงถือได้ว่าบุคคลทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประเภทอื่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่

ตัวอย่างกรณีที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 849/254 ลูกจ้างขององค์การรับส่งสินค้า และพัสดุภัณฑ์ ซึ่งได้ทำสัญญาว่าจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุ แต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามระเบียบว่าด้วยเรื่องรับสมัคร บรรจุ และให้ออก ของพนักงานเจ้าหน้าที่องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. 2495 ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่าง ลูกจ้างกับองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน รวมทั้งความผิดทางละเมิดซึ่งต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ลูกจ้างดังกล่าวจึง ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

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

หน่วยงานของรัฐ

หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่ตั้ง

โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

พระราชบัญญัตินี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะของหน่วยงานของภาครัฐโดยตรง เพราะฉะนั้น ในคำนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” จึงหมายความถึง⁴⁷

1) ราชการส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม

2) ราชการส่วนภูมิภาค ได้แก่ จังหวัด อำเภอ

3) ราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งจะครอบคลุมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้ คือ

(1) รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ซึ่งหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบแทนโรงงานยาสูบ คือ กระทรวงการคลัง

(2) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด เพราะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐวิสาหกิจดังกล่าวจึงสมควรอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชน

5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ในการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา ดังกล่าวหลายครั้งกำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งในปัจจุบันมีการแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 30 พ.ศ. 2564⁴⁸ โดยกำหนดให้หน่วยงานดังต่อไปนี้เป็น

(1) มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี

(2) มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์

(3) สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข

⁴⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 3. หน้า 70-72

⁴⁸ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 11 พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2564

- (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) ทันตแพทยสภา
- (32) สภาการพยาบาล
- (33) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
- (34) สำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน)
- (35) สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ
- (36) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า
- (37) ครูสภา
- (38) สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมสวัสดิการและสวัสดิภาพครูและบุคลากรทางการ

ศึกษา

- (39) ธนาคารแห่งประเทศไทย
- (40) สภาวิศวกร
- (41) กองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ
- (42) สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
- (43) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ
- (44) สภากายภาพบำบัด
- (45) สภาสถาปนิก
- (46) สำนักงานคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน
- (47) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมแห่งชาติ
- (48) สำนักงานอัยการสูงสุด
- (49) สำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการ

โทรคมนาคมแห่งชาติ

- (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 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2540 กำหนดให้หน่วยงาน ดังต่อไปนี้เป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตามพระราชบัญญัตินี้⁴⁹

- 1) องค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน
- 2) มหาวิทยาลัยหรือสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ ซึ่งไม่เป็นส่วนราชการและอยู่ในกำกับของรัฐ

ตัวอย่างกรณีทีถือว่เป็นหน่วยงานของรัฐ

⁴⁹ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2548

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 12/2546 สำนักงานชานาเคราะห์มีวัตถุประสงค์เพื่อประกอบกิจการรับจำนำแต่ไม่ได้ถูกจัดตั้งให้เป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายพิเศษแต่ประการใด สำนักงานชานาเคราะห์จึงเป็นหน่วยงานหนึ่งในกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ดังนั้นสำนักงานชานาเคราะห์ จึงเป็นหน่วยงานของรัฐ

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

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 393/2545 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ และพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ 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 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ครุสภาจึงไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติดังกล่าว⁵⁰

⁵⁰ หมายเหตุ ปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2549 กำหนดให้ครุสภา เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับ พ.ศ. 2539 ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 271/2553 สำนักงานสภาพัฒนา การเมือง เป็นหน่วยงานอิสระในสถาบันพระปกเกล้า มิได้เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากสถาบันพระปกเกล้าจึงมิใช่หน่วยงานของรัฐ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.21/2548 สำนักงานที่ดินจังหวัดระยองมิใช่หน่วยงาน ของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคลที่อาจถูกฟ้องให้ชดใช้ค่าเสียหายได้ ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะเรียกกรม ที่ดินซึ่ง เป็นหน่วยงานต้นสังกัดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีร่วมด้วย

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัตินิยาม คำว่า “การกระทำละเมิด” ตามมาตรา 6 ไว้ และไม่มีบทนิยาม คำว่า “จงใจ” (Willful Act) หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ร้ายแรง” (Grossly Negligent Act) ตามมาตรา 8 ไว้เช่นกัน ในเบื้องต้น จึงต้องศึกษาจากพระราชบัญญัตินั้นเอง ซึ่งมาตรา 3 ได้บัญญัติไว้ว่า “บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน” จึงแสดงว่า “การกระทำละเมิด” “จงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้นต้องศึกษาจากบทบัญญัติของกฎหมายอื่น และนำมาใช้บังคับ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵¹

ดังนั้น แนวคิดนี้สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2548⁵² ซึ่งมีเนื้อหาว่า มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติว่า บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มี

⁵¹ ชูชาติ อิศวโรจน์. (2553). *คำอธิบายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: 14 เดือนตุลา. หน้า 66-67.

⁵² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2548 แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะได้แยกหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานตามหน้าที่มิให้เป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐก็ตาม แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มิได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ และมีบัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายรวมทั้งความรับผิด ในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยครบถ้วน และโดยที่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติว่า บรรดา กฎหมาย กฎ และข้อบังคับใด ๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบท แห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ย่อมมีความหมายในทางกลับกันได้ว่า ในกรณี ที่พระราชบัญญัตินี้ มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นพิเศษ ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ ของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อปรากฏว่ากฎหมายที่บัญญัติถึงความรับผิดทางละเมิดไว้คือประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้กำหนดความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างเอกชน จึงต้องนำบทบัญญัติ ในประมวล

บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน ย่อมมีความหมายในทางกลับกันได้ว่า ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดไว้เป็นพิเศษ ก็ต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และเมื่อปรากฏว่ากฎหมายที่บัญญัติถึงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้คือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้กำหนดความสัมพันธ์ทางแพ่งระหว่างเอกชน จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ด้วย

นอกจากนี้ ได้มีความเห็นสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 101/2548 ดังกล่าวว่า บทบัญญัติในส่วนที่มีบทบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ก็ต้องใช้พระราชบัญญัตินี้แทน แต่ส่วนใดไม่มีบทบัญญัติไว้ หรือ ไม่ขัดหรือแย้งกัน ก็คงใช้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไปตามเดิม ดังเช่น หลักเกณฑ์การกระทำละเมิด คำสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด อายุความ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายของผู้เสียหาย ตลอดจนนิรโทษกรรม⁵³

3.2.2.1 กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

1) การกระทำโดยจงใจ (Willful Act)

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ส่วนผลเสียหายจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดไม่สำคัญ ดังนั้น แม้ผลเสียหายจะเกิดขึ้น มากกว่าที่เข้าใจ แต่ถ้าผู้กระทำได้กระทำโดยเข้าใจว่าจะมีผลเสียหายอยู่บ้างแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้นเล็กน้อยเพียงใดก็ถือเป็นการกระทำความเสียหายโดยจงใจอยู่นั่นเอง⁵⁴ อย่างไรก็ตาม การ

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องและมีได้มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ด้วย

⁵³ ศักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดชอบทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ หน้า 263.

⁵⁴ จิตติ ดิงศภัทย์. (2523). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 178. อ้างถึงใน ตริเพชร จิตรมहिมา. (2555). หลักเกณฑ์การวินิจฉัยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (นาท พ.ศ.

กระทำโดยสุจริต (In Good Faith) แต่เข้าใจผิดในข้อเท็จจริงย่อมแสดงว่าเป็นการกระทำโดยไม่รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำให้เสียหายโดยจงใจ⁵⁵

การกระทำ “โดยจงใจ” (Intend) มีความคล้ายกับ “โดยเจตนา” (Intent) ในทาง อาญา แต่แตกต่างกันเพียงว่า การกระทำโดยตรงใจนั้นหมายถึงกระทำโดยรู้สำนึก (Consciously) ในการกระทำว่าจะเป็ผลเสียหายต่อบุคคลอื่นแต่มิได้หมายเลยไปถึงว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะเหมือนกับการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา ฉะนั้นได้ว่า การกระทำโดยเจตนาในทางอาญาย่อมเป็นการกระทำโดยจงใจในความหมายของมาตรา 420⁵⁶ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสมอ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำโดยเจตนา เสมอไป ทั้งนี้ ก็เพราะจงใจมีความหมายกว้างกว่าเจตนาตนเอง⁵⁷

2) กระทำโดยประมาทเลินเล่อ (Negligent Act)

การกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Civil and Commercial Code) ไม่ได้บัญญัติค่านิยามไว้ แต่อาจเทียบเคียงได้กับการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา (Criminal Code) มาตรา 59 วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า กระทำโดยประมาทได้แก่ กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง (Carelessness) ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ (Nature and Circumstances) และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ดังนั้น การกระทำโดยประมาทเลินเล่อตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงหมายถึง การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเท่ากับบุคคลที่อยู่ในภาวะอย่างเดียวกันกับผู้กระทำ

2539. *วารสารนิติพัฒน์นิติ*, ปีที่ 1 (ฉบับปฐมฤกษ์), กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ หน้า 96.

⁵⁵ สุมาลี วงษ์วิฑิต. (2548). *กฎหมายว่าด้วยละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรรได้ (Law of tort, management of 18 affairs without mandate undue enrichment)* (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : ภาควิชากฎหมายแพ่ง คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 47. อ้างถึงใน เรื่องเดียวกัน, หน้า 96.

⁵⁶ มาตรา 420 ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

⁵⁷ สุขุม สุกนิคย์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ หน้า 15.

พึงใช้ความระมัดระวังได้ แต่ผู้กระทำหาได้ใช้ไม่⁵⁸ ทั้งนี้ ความระมัดระวังของบุคคลต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ พิจารณา ดังนี้

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น เป็นเด็กหรือผู้ใหญ่ เป็นผู้หญิงหรือ ชาย เป็นเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือชั้นผู้น้อย เป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมายความรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย⁵⁹

พฤติการณ์ หมายถึง เหตุภายนอกตัวผู้กระทำ เช่น ขณะเกิดเหตุเป็นกลางวัน หรือกลางคืน เหตุเกิดในเมืองหรือในป่า เหตุเกิดในยามสงบหรือมีคนร้ายเข้ามาปล้นจี้ เพราะ พฤติการณ์อันเป็นเหตุภายนอกตัวผู้กระทำอาจทำให้ความระมัดระวังแตกต่างกันไปได้ สภาพ เกี่ยวกับตัวผู้กระทำนั้น ต้องสมมติขึ้นเปรียบเทียบโดยบุคคลที่สมมติขึ้น สภาพทางร่างกายถืออย่างเดียวกับผู้กระทำ แต่สภาพทางจิตใจถือระดับทั่วไปของบุคคลในสภาพร่างกายอย่างเดียวกันนั้น ทั้ง บุคคลที่สมมติจะต้องสมมติว่าอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำด้วย เมื่อเปรียบเทียบ กันถ้าบุคคลที่สมมติจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ถ้าบุคคลที่สมมติจะกระทำเช่นเดียวกับผู้ที่กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำกระทำโดยประมาทเลินเล่อ⁶⁰

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 769/2510 จำเลยเป็นหญิงอายุ 28 ปี ขับรถมา คนเดียวขณะหยุดรถรอสัญญาณไฟเมื่อเวลา 21 นาฬิกา ได้มีคนร้ายเปิดประตูเข้าไปนั่งคู่และใช้ ระเบิดมือขู่ให้ขับรถไป จำเลยตกใจขับรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟออกไปจนรถที่เล่นสวนมาโดยไม่ได้ เจตนาตามพฤติการณ์ เช่นนี้จะว่าการชนเกิดเพราะความประมาทของจำเลยไม่ได้ เพราะบุคคล ในภาวะตกตะลึงกลัวจะมีความระมัดระวังเช่นบุคคลปกติหาได้ไม่ เมื่อจำเลยไม่ได้ตั้งใจหรือ ประมาทเลินเล่อทำละเมิด จำเลยจึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่รถชนกันนั้น ทั้งนี้ คำพิพากษาที่ 769/2510 ดังกล่าว เป็นตัวอย่างการวินิจฉัยคำ 4 คำ คือ “บุคคล” คือเป็นผู้หญิงการตกใจจะต้องมี มากกว่าผู้ชายโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนร้ายนั่งคู่แล้วมีระเบิดด้วย “ในภาวะเช่นนั้น” เมื่อคนร้าย เอาระเบิดมาขู่ก็ต้องตกใจเป็นธรรมดา “วิสัย” ของผู้หญิงเจอคนร้ายเข้าไปในรถก็ต้องกลัว “พฤติการณ์” ภายนอกเป็นเวลา

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 17.

⁵⁹ สำนักงานศาลปกครอง. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 45

⁶⁰ ศักดิ์ สนองชาติ. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 20-21.

กลางคืนและคนร้ายถือระเบิดซึ่งถือเป็นพฤติกรรมอย่างหนึ่งทำให้ ตกใจกลัวได้การจับรถฝ่าไฟแดงไปชนรถจอดเสียหายจึงไม่ใช่ประมาทเลินเล่อ

ประมาทเลินเล่อ ไม่มีคำนิยามไว้โดยเฉพาะ ศาลฎีกาวินิจฉัยคดีโดยนำมาตรา 59 วรรคสี่ มาใช้อธิบายการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 619/2510 ที่ 13010/2520 ที่ 977/2525 ที่ 2468/2526 ⁶¹

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคแรก ได้วางหลักว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหาย เพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐ ได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้น “โดยจงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการจงใจ หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐ ได้มีการชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะฟ้องร้องไล่เบี้ยคำสั่งใหม่ทดแทนที่ได้ชดใช้แก่ บุคคลภายนอกจากเจ้าหน้าที่นั้นได้ แต่ถ้าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ ธรรมดา มิใช่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอาจาก เจ้าหน้าที่ได้แต่อย่างใด การพิจารณาว่าการกระทำใด เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง พิจารณาดังนี้

การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Gross Negligent Act) เป็นส่วนที่อยู่กึ่งกลาง ระหว่างจงใจ (Intend) กับประมาทเลินเล่อธรรมดา (Negligent) ⁶² และคณะกรรมการกฤษฎีกา (Council of State) มีหนังสือตอบข้อหารือกรมบัญชีกลางว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Grossly Negligent) ของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมาย (Law) และระเบียบ (Regulation) จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (Complaint Committee) หรือศาล (Courts) ส่วนอย่างไรเป็น การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่

⁶¹ ศรีเพชร จิตรมหีมา. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 17. หน้า 104

⁶² ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. (2561). คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิควรได้ (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิญญูชน, หน้า 246.

เบี่ยงเบนไป จากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากใช้ความ ระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น⁶³ การกระทำโดย ประมาท 26 เลินเล่ออย่างร้ายแรง ยังอยู่ในองค์ประกอบในความหมายของมาตรา 420 อยู่ใน ประเด็นเรื่อง ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น เป็นเพียงหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้ พิจารณาว่า หน่วยงานของรัฐที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไป แล้ว จะมีสิทธิ ไล่เบี้ยหรือเรียกคืนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดหรือไม่ ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือไม่ จึงมิใช่องค์ประกอบในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดหรือไม่ เพราะองค์ประกอบ ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ทำละเมิดหรือไม่ ยังคงต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จง ใจหรือประมาท เลินเล่อหรือไม่เท่านั้น แต่หากข้อเท็จจริงเป็นเรื่องประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่ง อยู่กึ่งกลาง ระหว่างจงใจกับประมาทเลินเล่อ ก็ต้องถือว่าองค์ประกอบของละเมิดอยู่ในข้อนี้ด้วย⁶⁴

3.2.2.2 กระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย (To Act Another Person Unlawfully)

กระทำต่อผู้อื่น หมายความว่า กระทำต่อบุคคลอื่นซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา (Person) หรือนิติ บุคคล (Juristic Person) ก็ได้ จะทำต่อสิทธิ (Right) หรือทรัพย์สิน (Property) ของบุคคลอื่น ก็เป็น การกระทำต่อผู้อื่น กระทำต่อตนเองหรือทรัพย์สินของตนเองอันก่อความเสียหายแก่บุคคลอื่น ก็ เป็นการกระทำต่อผู้อื่น แต่ถ้การกระทำใด ๆ ไม่ก่อความเสียหาย (Damage) แก่ผู้อื่นย่อมไม่ใช่ การ กระทำต่อผู้อื่น

กระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่า กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 จะบัญญัติไว้ว่าการกระทำละเมิดต้องเป็นการกระทำ โดยผิด กฎหมายแต่ มาตรา 421 ซึ่งบัญญัติถึงการกระทำละเมิดโดยการใช้อิทธิพลเกินส่วนหรือแก่ง ผู้อื่นก็ เรียกการกระทำนั้นว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดเช่นเดียวกัน ดังนั้น การกระทำผิดกฎหมายจึงมีความหมาย 3 ประการ⁶⁵ คือ

- 1) การกระทำซึ่งกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด
- 2) การล่วงสิทธิหรือประทุษร้ายต่อสิทธิของบุคคลอื่น

⁶³ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ค่วนที่สุด ที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540 อ้างถึงใน ชู ชาติ 26 อัสวโรจน์ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 79.

⁶⁴ ศนันทกรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25 หน้า 246

⁶⁵ ศักดิ์ สนองชาติ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 16. หน้า 31.

3) การใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

คำว่า “โดยผิดกฎหมาย” เป็นคำในมาตรา 420 ทำให้เข้าใจว่าไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้แล้วย่อมไม่เป็นละเมิด แท้จริงแล้วคำว่าโดยผิดกฎหมายนั้นหมายความว่า กระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) ดังนั้น แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด ถ้าผู้กระทำได้กระทำต่อบุคคลอื่นจนเขาเสียหายโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็เป็นละเมิดได้ แต่ถ้าหากเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้ง (Explicit) เช่นประมวลกฎหมายอาญา การกระทำผิดกฎหมายนั้นย่อมเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัว แต่ถ้าผู้กระทำมีอำนาจทำได้โดยอาศัยสิทธิตามกฎหมาย เช่น เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติตามกฎหมายหรืออาศัยสิทธิ ในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาล หรืออาศัย สิทธิในฐานะเป็นสัญญาแม้มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำโดยใช้อำนาจ (Power) โดยชอบดังกล่าวข้างต้น ก็ไม่เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย⁶⁶

3.2.2.3 บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย (To Injure Another Person)

ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผล จากการกระทำไม่ได้รับความเสียหาย ย่อมไม่เป็นละเมิด สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้นมีลักษณะสำคัญ ดังนี้⁶⁷

- 1) เป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด
- 2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะจะเป็นความเสียหายแก่ ชีวิต (Life) ร่างกาย (Body) อนามัย (Health) เสรีภาพ (Liberty) ทรัพย์สิน (Property) หรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิ ของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครองอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงิน หรือความเสียหาย อันไม่ใช่ตัวเงิน หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบัน หรือความเสียหายในอนาคต อันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

3) เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

⁶⁶ สุขุม สุกนิตย์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 20, หน้า 28-29, 29

⁶⁷ สำนักงานศาลปกครอง, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 22, หน้า 59-60

เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว (Personal Liability) ผู้เสียหาย (Injured Person) อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ลักษณะการกระทำละเมิดที่มีสาเหตุจากการปฏิบัติหน้าที่ มีลักษณะดังนี้⁶⁸

1) กรณีที่ไม่ได้เกิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ เช่น

พิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 239/2549 นาย น. (ผู้อำนวยการศูนย์ฝึกวิชาชีพ) พากณะเจ้าหน้าที่เดินทางกลับจากราชการ โดยเดินทางถึงศูนย์ฝึกอาชีพแล้วถือว่าการเสร็จสิ้น การปฏิบัติหน้าที่ การที่นาย น. นัดแนะให้เจ้าหน้าที่ไปร่วมกันรับประทานอาหาร โดยให้นาย ส. ขับรถยนต์ของทางราชการไปที่ร้านอาหารและหลังจากรับประทานอาหารเสร็จแล้วจึงขับรถยนต์ ไปส่งครูสตรีที่ไม่มีพาหนะกลับบ้าน และนำรถยนต์ไปเก็บไว้ที่บ้านพักของนาย ส. กรณีดังกล่าว ไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อขณะที่รถยนต์ของทางราชการสูญหายไม่ได้เกิดขึ้นในขณะที่นาย น. และนาย ส. ปฏิบัติหน้าที่ นาย น. และนาย ส. จึงต้องร่วมรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) กรณีเกิดในขณะปฏิบัติหน้าที่แต่กระทำด้วยเรื่องส่วนตัว เช่น

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

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษา นอกโรงเรียนใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าส่วนการศึกษานอกโรงเรียน กระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวมิใช่เป็นการกระทำ

⁶⁸ ชูชาติ อัสวโรจน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 52-59

โดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงาน ที่อาจเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3) กรณีเหตุเกิดเพราะกระทำผิดทางอาญาไม่ใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ จึงมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 85/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยการใช้หรืออ้างเอกสารปลอม อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาทำให้ผู้ฟ้องคดีเสื่อมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือเกลียดชัง และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีถูกย้ายไปช่วยราชการที่อื่น อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การใช้หรืออ้างเอกสารปลอมดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และยังเป็น การกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาอีกด้วย การกระทำละเมิดในมูลคดีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง จึงไม่ใช้การกระทำละเมิดในทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4) การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติหรือ โดยทั่วไปหรือตามที่ได้รับมอบหมายมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

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

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 194/2551 การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานประกันสังคม) ได้จัดทำเอกสารเกี่ยวกับชื่อสถานประกอบการที่ผู้ประกันตน (ผู้ฟ้องคดี) เคยทำงานและระบุ

สถานะการทำงานของผู้ฟ้องคดีในเอกสารดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีลาออกโดยทุจริตต่อหน้าที่ โดยไม่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวมาจัดทำเอกสารและนำไปลงในระบบคอมพิวเตอร์ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ไม่มีหน่วยงานใดนับผู้ฟ้องคดีเข้าทำงาน จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น การจัดทำเอกสารเกี่ยวกับชื่อสถานประกอบการที่ผู้ประกันตนเคยทำงานดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย

จากตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะเห็นว่า กรณีตามข้อ 1-3 เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ส่วนกรณี ตามข้อ 4 ถึงแม้การปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทั่วไปของเจ้าหน้าที่ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่หน่วยงานของรัฐก็ยังคงต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ โดยอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ผลของความรับผิดในกรณีการกระทำละเมิดที่มิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6⁶⁹ กำหนดว่า ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ความรับผิดที่เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 6 เป็นการกระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ 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 หากเป็นการทำละเมิดในฐานะ

⁶⁹ มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

ส่วนตัว ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องผู้ทำละเมิดโดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ เพราะไม่ได้เป็นการกระทำ ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่รัฐในตำแหน่งหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียน ใช้ให้ ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้อื่น เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัวมิใช่เป็นการกระทำละเมิด โดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁷⁰

สรุปได้ว่าถ้าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดมิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่ ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวเช่นเดียวกับเอกชน จึงต้องถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรม (Courts of Justice)⁷¹ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้วางหลักเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ว่า ให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (Performance of Duties) ซึ่งผู้เสียหาย(Injured Person) อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ (Administrative Agency) ดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ (Officer) ไม่ได้ ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งในบางกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ซึ่งถือเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐ จึงมีหน้าที่เยียวยาความเสียหายจากการกระทำละเมิดนั้นต่อบุคคลภายนอก โดยบุคคลภายนอกสามารถดำเนินการเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ดังนั้น การกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในขณะที่ ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไป ในลักษณะที่เป็นการกระทำทางกายภาพ หรือเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Power Under the Law) หรือจากการออกกฎ (Rule) คำสั่งทางปกครอง (Administrative Act) หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร⁷²

⁷⁰ พัชมา จิตรมหิมา, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 4, หน้า 16-18

⁷¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 326/2546, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.20/2544, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร.20/2545, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 346/2546

⁷² สำนักงานศาลปกครอง อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 22, หน้า 109

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

การใช้อำนาจ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะเหนือกว่าเอกชนมีความชอบธรรมที่จะกระทำการเหนือบุคคลหรือทรัพย์สิน ซึ่งการใช้อำนาจนี้ หมายความว่าเฉพาะการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองเท่านั้น ได้แก่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีใช้การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (The Criminal Procedure Code) และกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่มีเจ้าหน้าที่มีอำนาจเกี่ยวกับการ จับกุม ป้องกันและการปราบปรามผู้กระทำความผิด⁷³ ตัวอย่างเช่น⁷⁴

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 33/2545 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 กำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) มีอำนาจหน้าที่ประการสำคัญในการสร้าง หรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงรักษาทางพิเศษ ทั้งนี้ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจะนำเงินงานเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือการจัดให้มีทางพิเศษโดยคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชนและผู้ใช้ทางด่วนด้วย เมื่อปรากฏว่าการก่อสร้างทางด่วนสร้างความเดือดร้อนแก่ประชาชนในหมู่บ้านจนกระทั่งมีการทำหนังสือร้องเรียนของความเป็นธรรม และขอให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดจากการก่อสร้าง แต่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ยังไม่อาจดำเนินการปรับปรุงแก้ไขได้จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางด่วนเป็นผลโดยตรง จากการใช้อำนาจตามกฎหมายของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาคดีของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น

⁷³ อ่าพิน เจริญชีวินทร์. (2545). *ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*, กรุงเทพฯ: นิติธรรม. หน้า 19-20.

⁷⁴ จูติพร ลิ้มแหลมทอง. (2548). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หนังสือ ประกอบการสอนวิชา LW 461 (H) ของมหาวิทยาลัยรามคำแหง* กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, หน้า 102-103

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.5/2546 เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุขมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารบริการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้เสนอ ราคาต่ำสุดได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ป. 179/2553 คณะผู้บริหารขององค์การบริหาร ส่วนตำบลมะเขือแจ้ มีวาระการดำรงตำแหน่งอยู่ก่อนที่พระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหาร ส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546 มีผลใช้บังคับ กรณีพิพาทในคดีนี้จึงต้องบังคับใช้กฎหมาย ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไข เพิ่มเติม (ฉบับที่) 4 พ.ศ. 2546 เมื่อมาตรา 64/1 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติให้ ความเป็น นายกองการบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเฉพาะตัวเมื่อลาออก ดังนั้น เมื่อนาย ก. นาย ก องค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ ได้ยื่นหนังสือลาออก หามีผลให้นาย ค. ผู้ฟ้องคดีพ้นจาก ตำแหน่งรองนายกองการบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ไปพร้อมกับนาย ก. ด้วยไม่ ดังนั้น คำสั่งของ นายอำเภอเมืองลำพูนที่ให้คณะผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ พ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะ และคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งรองนายกองการบริหารส่วนตำบลมะเขือแจ้ ใหม่จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่สนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ส่วนการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาหรือการโอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พาณิชย ซึ่งป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ไม่ใช่กรณีละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น ⁷⁵

คำสั่งศาลปกครองกลางที่ 1820/2545 การที่สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ ละเลยต่อ หน้าที่ไม่ควบคุมให้มีการเก็บเครื่องโคบอลต์- 60 ไว้ในสถานที่ที่เหมาะสมเป็นเหตุให้มี คนร้ายลัก ไปขายให้ผู้ฟ้องคดีบางราย ทั้งไม่ควบคุมให้เครื่องดังกล่าวติดเครื่องหมายบริเวณรังสี ให้ครบถ้วน โดยไม่มีข้อความว่า “อันตราย” และ “วัตถุกัมมันตรังสี” นั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ว่าเป็น วัตถุ

⁷⁵ รุติพร ลิ้มแหลมทอง, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 104

อันตรายจึงแก่ทำให้กัมมันตภาพรังสีแพร่กระจาย เป็นเหตุให้มีคนตายและบาดเจ็บเป็น การกระทำ ละเมิด เป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามด้วยกฎหมายกำหนดให้สำนักงาน พลังงานปรมาณูสันติต้องปฏิบัติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 833/2562 ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติของผู้อำนวยการเขตรายการบูรณะในฐานะ เป็นเจ้าหน้าที่พนักงานท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดี ในระหว่างที่บริษัท พ. ก่อสร้างอาคาร โครงการ ตั้งแต่เดือนธันวาคม 2551 จนแล้วเสร็จในเดือนกรกฎาคม 2552 ได้มีวัตถุตกลงบนที่พักอาศัย ของประชาชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงและเกิดฝุ่นละออง ส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ไม่สามารถตากเสื้อผ้า ได้ ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างซักเสื้อผ้า ผู้อำนวยการเขตรายการบูรณะซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ ท้องถิ่น ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติและการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวเป็น เหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงาน ของรัฐ จึงต้องรับผิดชอบผู้ฟ้องคดีทั้งหก ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร

การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้อง ปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ได้ลงมือปฏิบัติแล้วแต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นกำหนด ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานเกินกว่าปกติวิสัยที่จะพึงใช้ สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้⁷⁶ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน สมควรถ้าก่อให้เกิดความเสียหายก็สามารถบอกให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบได้⁷⁷

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 268/2551 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ใช้เวลาพิจารณา ออก ใบอนุญาตตัดแปลงอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีถึง 6 ปีเศษซึ่งเป็นระยะเวลาเกินสมควรอันอาจจะ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีได้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะต่อเติมตัดแปลงอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต และสามารถใช้ประโยชน์จากอาคารนั้นได้ตลอดมา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามไม่มีสิทธิหน่วยงานนี้

⁷⁶ อัมพน เจริญชีวิตินทร์. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36. หน้า 27

⁷⁷ รุติพร ลิ้มแหลมทอง. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 37. หน้า 104-105.

สร้างขั้นตอนการอนุญาตยาวถึงหกปีเศษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามดำเนินการล่าช้าอันเนื่องมาจากการสร้างขั้นตอนเกินความจำเป็น จึงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ผลของความรับผิดในกรณีการทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5⁷⁸ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 5 วรรคหนึ่ง) และถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ (มาตรา 5 วรรคสอง)

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามนัยมาตรา 5 เป็นความรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (Liability From the Performance of Duties) ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยงานต้นสังกัดต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ⁷⁹ เช่น ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 110/2553 ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี ได้มีคำสั่งให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่า นาย ข. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งอันเป็นผลให้ นาย ข. ต้องออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย แต่เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่สั่งให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านเป็นการใช้ดุลพินิจ โดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดอุดรธานีให้ นาย ข. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านดังกล่าวจึงเป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำละเมิดต่อ นาย ข. กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงาน ต้นสังกัด

⁷⁸ มาตรา 5 หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็น หน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

⁷⁹ พัชมา จิตรมหีมา, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 4. หน้า 13-16.

ของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีผู้ออกคำสั่งจึงเป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

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

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยทั่วไป มักเป็นการกระทำที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งทางปกครอง ศาลที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ โดยส่วนใหญ่จึงเป็นศาลปกครอง (Administrative Court) อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ แต่หากการละเมิดนั้นมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาแล้ว การฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (Court of Justice) เช่น ลูกจ้างในสังกัดหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยขี้บอดเก็บขยะมูลฝอยด้วยความประมาทจนทำยรถรับจ้างสาธารณะของผู้เสียหาย ทำให้รถยนต์ของผู้เสียหายได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาตัดสินของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549)⁸⁰

บทบัญญัติมาตรา 5 กำหนดให้การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน (Compensation) จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น หากเป็นละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้เท่านั้น จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 347/2546⁸¹ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 5/2546)⁸²

⁸⁰ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 278/2549 วินิจฉัยว่า นาย ส. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ของสำนักงานเขตยานนาวา ปฏิบัติหน้าที่ที่ขับรถเก็บขยะมูลฝอยด้วยความประมาทจนทำยรถรับจ้างสาธารณะของ

⁸¹ นาย พ. ทำให้รถยนต์ของนาย พ. ได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวของนาย ส. จึงเป็นการทำละเมิดต่อ นาย พ. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด กรณีจึงเป็นไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการละเมิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่หากการละเมิดมิได้เกิดจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีนี้แม้จะเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม แต่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งทำให้คดีดังกล่าวอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ลูกจ้างสังกัดสำนักงานเขตซึ่งอยู่ในสังกัดของกรุงเทพมหานครกระทำละเมิด แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวไม่ใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2545)⁸³

หากเป็นกรณีละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดจากเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรณีนี้ มาตรา 5 วรรคสอง กำหนดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีมติของคณะรัฐมนตรีซึ่งทำให้บุคคลเสียหาย ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คณะรัฐมนตรีมิได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กรณีนี้กระทรวงการคลังถือเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 286-287/2547)⁸⁴ หรือกรณี การทำละเมิดของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อ

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปมิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าหน้าที่จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

⁸² คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 347/2546 วินิจฉัยว่า การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายชอบที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่จะฟ้อง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำละเมิดมิได้

⁸³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 351/2545 วินิจฉัยว่า นาย ส. ลูกจ้างสังกัดสำนักงานเขตคันนายาว ซึ่งอยู่ในสังกัดของกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดี ขับรถยนต์บรรทุกน้ำหกล้อขึ้นมาบนถนนรามอินทราเพื่อฉีดน้ำรดต้นไม้ เกาะกลางถนน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของนาย ส. ขณะเกิดเหตุ นาย ส. ขับรถยนต์บรรทุกน้ำอยู่ในช่องทางเดินรถทางขวาที่เกาะกลางถนนฉีดน้ำรดต้นไม้อยู่ เป็นเหตุให้รถยนต์คันที่นาย พ. ผู้ฟ้องคดีขับชนท้ายรถยนต์บรรทุกน้ำดังกล่าวได้รับความเสียหาย ส่วนนาย พ. ได้รับความเสียหายแก่กายสาหัส จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของนาย ส. ดังกล่าวไม่ใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

⁸⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ร. 286-287/2547 วินิจฉัยว่า มติของคณะรัฐมนตรี ให้นาย ว. ผู้ฟ้องคดีพ้นจากตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ตาม

คณะกรรมการ 47 การเลือกตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552)⁸⁵

ดังนั้น ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอกสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ประกอบมาตรา 11 ได้สองทาง คือ ฟ้องคดีต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การฟ้องคดีต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน

ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง โดยไม่ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน โดยหากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใจ การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหาย ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ โดยตรงจะฟ้อง หน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5

กรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักในเรื่องนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ 421/2543 กรณี นาย ส. ลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และ

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก็ถือได้ว่าเป็นการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อคณะรัฐมนตรีมิได้สังกัดหน่วยงาน ของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลังจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

⁸⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552 วินิจฉัยว่า คำสั่งเรื่อง ยกเลิกบัญชีรายชื่อ (เฉพาะจังหวัด) และคำสั่ง 48 ให้ผู้ฟ้องคดีที่ 4 พ้นจากตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นคำสั่ง ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ 4 เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 4 แทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามมาตรา 5 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

นาย ป. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งคนงานทำหน้าที่รดน้ำต้นไม้ริมถนน ในระหว่างการขับรถยนต์ บรรทุกน้ำออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลอย่างกะทันหัน นาย ส. จึงห้ามล้อรถยนต์บรรทุกน้ำอย่างแรง ทำให้รถยนต์บรรทุกน้ำพลิกคว่ำได้รับความเสียหาย นาย ส. ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ส่วนนาย ป. ได้รับบาดเจ็บสาหัส กรณีดังกล่าวถือว่า นาย ส. พนักงาน ขับรถยนต์บรรทุกน้ำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. กระทำละเมิดต่อนาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร เช่นกัน เมื่อนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของนาย ส. นาย ป. จึงเป็น “ผู้เสียหาย” และมีสิทธิเรียกร้องให้ กรุงเทพมหานคร ต้นสังกัดของนาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้⁸⁶

การยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 30⁸⁷ และประกาศกระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก วันที่ 20 ตุลาคม 2554 ข้อ 1⁸⁸ กำหนดไว้ในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกให้ใช้บังคับเฉพาะ 51 กับหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บางประเภท เท่านั้น ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็น กรม (Department) ราชการส่วนภูมิภาค (Provincial Administration) ยกเว้นราชการส่วนท้องถิ่น (Local Administration) รัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่จัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ (Act) หรือพระราชกฤษฎีกา (Royal Decree) หรือหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิด

⁸⁶ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. (2563). คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. กลุ่มมาตรการบังคับทางปกครองและแพ่ง สำนักกฎหมายสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กรุงเทพฯ : เดือนตุลา. หน้า 20-21.

⁸⁷ ข้อ 30 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

⁸⁸ ข้อ 1 “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

ของเจ้าหน้าที่ สำหรับการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีขั้นตอนกระบวนการดังนี้

ผู้มีสิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหาย จากผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตอบข้อหารือกรุงเทพมหานครตาม ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 421/2543⁸⁹ ว่า “ผู้เสียหาย” ตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือ “บุคคลภายนอกตาม” ความในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

1) บุคคลหรือนิติบุคคลที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจาก เจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหาย หรือ สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือไม่ก็ตาม

บุคคลดังกล่าวข้างต้นหากได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดของ เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ มีสิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด สังกัดอยู่ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนตามมาตรา 11 แห่ง

⁸⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 421/2543 นาย ส. ลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และนาย ป. ลูกจ้างประจำ ตำแหน่งคนงานทำหน้าที่ยรดน้ำต้นไม้ริมถนน ในระหว่างการขับรถบรรทุกน้ำออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้เกิดอุบัติเหตุเกี่ยวชนกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลอย่างกะทันหัน นาย ส. จึงห้ามล้อรถยนต์บรรทุกน้ำอย่างแรง ทำให้รถยนต์บรรทุกน้ำ พลิกคว่ำได้รับความเสียหาย นาย ส. ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ส่วนนาย ป. ได้รับบาดเจ็บสาหัส กรณีดังกล่าวถือว่า นาย ส. พนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. กระทำละเมิดต่อนาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. เช่นกัน เมื่อนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหาย จากการกระทำละเมิดของนาย ส. นาย ป. จึงเป็น “ผู้เสียหาย” และมีสิทธิเรียกร้องให้ กทม. ต้นสังกัดของนาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้⁹⁰ และตามประกาศ 4 กระทรวงการคลัง เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก วันที่ 20 ตุลาคม 2554 ข้อ 1 ก็ได้กำหนดความหมายของผู้เสียหายไว้เช่นกันว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า บุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ขั้นตอนและกระบวนการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1) ออกใบคำขอให้ผู้เสียหายไว้เป็นหลักฐาน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่า ด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 32

การยื่นคำขอ

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลภายนอก ทายาท หรือผู้จัดการมรดกของผู้เสียหาย แล้วแต่กรณีสามารถยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยยื่นคำขอและเอกสารประกอบหลักฐานการพิจารณา⁹¹ โดยยื่นต่อ หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้และหน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยเร็วสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ยื่นคำขอต่อกระทรวงการคลัง⁹² กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรับเรื่องไว้ก่อน จะปฏิเสธไม่ได้แล้ว ให้ส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไป พร้อมแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ เมื่อส่งเรื่องแล้วต้องแจ้งต่อผู้เสียหายที่มายื่นคำขอว่าผู้ที่กระทำละเมิด นั้นคือใคร เพื่อผู้เสียหายสามารถติดตามเรื่องได้ต่อไป โดยเริ่มนับเวลาในการพิจารณาคำขอหนึ่งร้อยแปดสิบวัน จากวันที่หน่วยงานที่กระทำละเมิดได้รับเรื่อง ในการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น สามารถทำได้ 2 วิธี คือ

(1) ยื่นคำขอด้วยตัวเอง

⁹⁰ ชูชาติ อัสวโรจน์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 14. หน้า 114.

⁹¹ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. (2565) ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐ “ชดใช้ค่าสินไหม 54 ทดแทน” กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด (รวบรวมโดย นายเสมอ กาพภักดิ์), กรุงเทพฯ: ศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต กระทรวงสาธารณสุข, หน้า 5.

⁹² กรมบัญชีกลาง. (2557). คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ สำนักความรับผิดทางแพ่งและสำนักงานคลังเขต 7 กรมบัญชีกลาง. หน้า 60

(2) ยื่นคำขอทางจดหมาย กรณีเช่นนี้ให้ตอบใบรับคำขอ โดยจดหมายเช่นกัน หน่วยงานของรัฐต้องออกใบรับคำขอไว้เป็นหลักฐาน ทั้งนี้คำขอและใบรับคำขอเป็นไปตาม แบบคำขอและแนวทางการดำเนินการกรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0410.2/ว 12 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2558 ซึ่งการออกใบรับคำขอจะมีผลต่อการนับระยะเวลาการพิจารณา คำขอ กรณีผู้เสียหายส่งคำขอทางไปรษณีย์และได้รับใบตอบรับของไปรษณีย์ ใบตอบรับของ ไปรษณีย์ไม่ใช่ใบรับคำขออันเป็นหลักฐานที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ออกให้ เป็นแต่เพียงหลักฐาน ทางไปรษณีย์ว่าได้มีการส่งซองเอกสารทางไปรษณีย์ให้แก่ผู้รับแล้วเท่านั้น มิได้บ่งบอกว่าเอกสาร ในซองเป็นอะไร⁹³

สาระสำคัญของใบรับคำขอ

สาระสำคัญในใบรับคำขอของหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ตายตัว แต่ทั้งนี้ ควรจะต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้⁹⁴

- (1) ชื่อหน่วยงานที่รับคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
- (2) เรื่องที่ขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
- (3) วันเดือนปี ที่รับคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
- (4) ชื่อผู้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
- (5) จำนวนเงินที่ขอให้ชดใช้
- (6) ลายมือชื่อผู้รับคำขอ

2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้าและภายในระยะเวลาที่กำหนด ไว้ในกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 และต้อง

⁹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.91/2547 ใบรับคำขอเป็นสิ่งแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอ 56 ของผู้เสียหายไว้แล้ว มีบุคคลใดเป็นผู้รับคำขอเมื่อใด และรับทราบในเรื่องการขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนอันเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเพื่อให้รู้ ระยะเวลาเริ่มต้นที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ โดยการออกใบรับคำขอ ถือเป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องออกให้ผู้ยื่นคำขอ โดยพลัน การที่หน่วยงานของรัฐไม่ออกใบรับคำขอ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

⁹⁴ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 49, หน้า 22

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

ข้อ 32 ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอผิดหน่วยงาน ให้หน่วยงานผู้รับคำขอรับส่งเรื่องไปยังหน่วยงานของรัฐที่เห็นว่าเป็นหน่วยงานของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบพิจารณาต่อไปและให้แจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่ได้รับคำขอที่ส่งมานั้น

ข้อ 33 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 32 และหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไว้เห็นว่า เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องตน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า

ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอของหน่วยงานรัฐ

ระยะเวลาในการพิจารณาคำขอนั้น ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน การพิจารณาคำขอจึงต้องกระทำโดยไม่ชักช้า และหากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตน ก็ให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นเพื่อดำเนินการต่อไปโดยไม่ชักช้า และจะต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนด ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐ นั้นทราบ และหากจำเป็นก็สามารถขอขยายระยะเวลาออกไปอีกได้ แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน สำหรับในส่วนของการออกไปรับคำขอศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไว้ว่า “... เมื่อกฎหมายได้กำหนดกระบวนการพิจารณาระยะเวลาการพิจารณาและภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอไว้โดยชัดแจ้ง หากหน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติ 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 ให้ใช้เป็นเงินตามจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้น ถ้าเป็นความเสียหายเกิดแก่ ทรัพย์สินอื่น ให้ใช้ราคาสุทธิหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว หรือใช้ค่าซ่อมเพื่อให้ทรัพย์สินนั้นกลับคืนสู่ สภาพเดิม โดยมีหลักฐาน เช่น ภาพถ่ายของทรัพย์สินที่เสียหาย ค่าซ่อมตามใบเสร็จรับเงินของ บริษัท ห้างหรือร้านที่ทำการซ่อม และใบกำกับภาษี เป็นต้น

ให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดมีหน้าที่ในการพิจารณา กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายหรือสูญหายแก่ทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งตาม ความเหมาะสมและเป็นธรรมแล้วนำเสนอให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งพิจารณาสั่งการ ต่อไป

การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินเพื่อให้ได้ราคาทรัพย์สินสุทธิตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังกำหนดในการเรียก ให้ผู้ต้องรับผิดชอบทางละเมิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ โดยอนุโลม

ข้อ 4 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ได้แก่

(1) ค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาล ให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริง ตามความจำเป็น ไม่เกิน 50,000 บาท ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย โดยมีใบเสร็จรับเงินของสถานพยาบาล มาแสดงเป็นหลักฐาน

(2) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย

(ก) กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ไม่แน่นอนหรือไม่มีรายได้ประจำ หากระหว่าง เจ็บป่วย ต้องขาดประโยชน์ทำมาหาได้ไป ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาที่ถูกผู้เสียหาย ไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน ตามเขตจังหวัดซึ่งเป็นภูมิลำเนาของผู้เสียหาย ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินวันละ 300 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์มีหนังสือรับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกินหกสิบวัน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(๒) กรณีผู้เสียหายที่มีรายได้ประจำ หากระหว่างเจ็บป่วยไม่สามารถไปทำงานได้และไม่ได้รับค่าจ้างหรือค่าตอบแทนจากนายจ้าง ให้ชดใช้ความเสียหายตามช่วงเวลาที่ถูกผู้เสียหายไม่สามารถไปทำงานได้ โดยคำนวณตามอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนที่นายจ้างหรือหน่วยงานต้นสังกัดจ่ายให้ ณ วันที่ได้รับความเสียหาย ไม่เกินเดือนละ 15,000 บาท ตามจำนวนวันที่แพทย์รับรองให้หยุดรักษาตัว แต่ไม่เกินสองเดือน ต่อผู้เสียหายหนึ่งราย

(3) ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของ อวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งหรือหลายส่วนของร่างกาย โดยมีหลักฐานทางการแพทย์ว่าผู้เสียหายที่ต้อง สูญเสียอวัยวะไปนั้นตกเป็นผู้พิการหรือทุพพลภาพ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความสำคัญของอวัยวะที่สูญเสียไป โดยให้พิจารณาว่าอวัยวะที่สูญเสียไปนั้นทำให้เป็นอุปสรรคหรือเสีย ความสามารถในการทำงานหรือในการประกอบวิชาชีพหรือในการดำรงชีพมากน้อยเพียงใด การ พิจารณาว่าอวัยวะส่วนใดมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด ให้เทียบเคียงกับกฎกระทรวง กำหนด หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และอัตราในการจ่ายเงินสงเคราะห์ และกำหนดลักษณะของความพิการทุพพลภาพ ขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญยิ่งในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพ พ.ศ. 2544 ซึ่งออก ตามพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ 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 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเจ้าของงบประมาณที่ต้องชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน พิจารณาให้ความเห็นชอบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการสอบสวน พร้อม ทั้งแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยแก่ผู้ยื่นคำขอทราบโดยเร็ว จากนั้นให้เบิกจ่ายเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ผู้ยื่นคำขอภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอตอบรับผลการวินิจฉัย

กรณีผู้ยื่นคำขอยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (Courts of Justice) หรือศาลปกครอง (Administrative Court) ที่มีอำนาจพิจารณาคดีภายในเก้าสิบวัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น มีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้ถูกระทำละเมิดกลับคืนสู่สภาพเดิมได้มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ ส่วนสิทธิของข้าราชการและลูกจ้างหน่วยงานของรัฐในการที่จะเบิกค่ารักษาพยาบาลนั้น เป็นสวัสดิการที่หน่วยงานของรัฐจัดให้แก่ข้าราชการ และลูกจ้างที่ปฏิบัติงานให้แก่ตนซึ่งเป็น สิทธิคนละส่วน และมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกับความเสียหายในเรื่องละเมิด โดยในกรณีทั่วไป ผู้กระทำละเมิดยังคงต้องรับผิดชอบในผลของการกระทำละเมิดนั้นเต็มจำนวนค่าเสียหายที่เกิดจาก การละเมิดนั้น จะนำค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับในส่วนนี้มาหักออกจาก ค่าสินไหมทดแทนอันจะพึง ได้รับจากการกระทำละเมิดไม่ได้⁹⁵

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้สิทธิแก่ ผู้เสียหายที่จะเลือกใช้วิธียื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ แทนที่จะต้องไปใช้วิธีฟ้องคดีหน่วยงานของรัฐต่อศาล ซึ่งอาจต้องใช้เวลาานพอสมควร และเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนที่ถูกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งบางครั้ง ค่าสินไหมทดแทน อาจจะเป็นเงินจำนวนไม่มาก ซึ่งหากจะต้องไปฟ้องคดีต่อศาลก็จะไม่คุ้มค่า ทนายความและ ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ แต่หากผู้เสียหายได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลแล้ว และคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ถือได้ว่าผู้เสียหายได้เลือกใช้สิทธิในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้ต่อมาผู้เสียหาย จะได้มีการยื่นคำขอ ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอีก หน่วยงานของรัฐ ไม่จำเป็นต้องรับคำขอนั้นไว้พิจารณาเนื่องจาก การที่ให้ทั้งหน่วยงานของรัฐและศาลพิจารณาเรื่อง ที่มีมูลเหตุอย่างเดียวกันอาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดที่แตกต่างกันได้⁹⁶

⁹⁵ กรมบัญชีกลาง. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 55. หน้า 60-61

⁹⁶ คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 59 อongเสร็จที่ 603/2551 คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือ ของกรมคุมประพฤติโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมคุมประพฤติ) แล้ว มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ ที่จะมุ่งเยียวยา ความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 51 หรือยื่น คำขอเรียกให้ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 112 ซึ่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดว่าบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจะต้องเลือกใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อ

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าการนับระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องด้วย มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่บุคคลภายนอก และไม่มีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดระยะเวลาในเรื่องนี้ไว้ จึงจำเป็นต้องทำการศึกษาแนวทางการกำหนดระยะเวลา จากหนังสือ (Book) วิทยานิพนธ์ (Thesis) วารสาร (Journal) กฎหมาย (Law) บทความ (Article) และเอกสาร (Document) ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงแนวคำวินิจฉัยของศาล (Judicial Precedent) เพื่อวิเคราะห์เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งปรากฏแนวทางการกำหนดระยะเวลาตามความเห็นของคณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และแนววินิจฉัยของศาลฎีกา ดังนี้

3.2.3 ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้มีความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลายื่น คำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด เช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีรายละเอียดไว้ดังนี้

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในเรื่องเสรีที่ 110/2553

กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือ คำว่าที่สุด ที่ กค 0410.2/32892 ลงวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอรื้อการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า กรมการปกครองขอให้กรมบัญชีกลางพิจารณาข้อหารือ กรณีกรมการปกครอง และกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีแต่งตั้ง

ศาลหรือ มีคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างใดอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การที่ให้องค์กร สององค์กร คือ ศาลยุติธรรมและหน่วยงานของรัฐพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกัน อาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาด แตกต่างกันได้ควรที่จะให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากข้อเท็จจริงตาม ข้อหารือปรากฏว่านาย ผ. และนาง ฉ. ได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมและคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาล ยุติธรรมถือได้ว่านาย ผ. และนาง ฉ. เลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว แม้ต่อมาจะได้มีการยื่นคำขอให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน กรมคุ้มครองสิทธิไม่จำเป็นต้องรับคำขอของนาย ผ. และนาง ฉ. ไว้พิจารณา

คณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิด กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาคัดค้านคดีหมายเลขแดง ที่ อ. 326/2551 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 ให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ที่สั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งมีผลให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน คือ นาย ป. และนาง ว. ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเห็นว่ากระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองให้นาย ย. ออกจากตำแหน่ง ผู้ใหญ่บ้านมิได้เป็นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ จึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบ ค่าเสียหายเป็นการเฉพาะตัว โดยกรมการปกครองและกระทรวงมหาดไทย จะต้องเป็นผู้จ่าย ค่าตอบแทนเป็นเงิน 584,422.05 บาท กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยและให้จังหวัด อุดรธานีส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ รวมทั้งให้จังหวัดอุดรธานีพิจารณาเกี่ยวกับการ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้นาย ย. ต่อไป ซึ่งกรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมี ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาดังนี้

1) นาย ย. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ และกรมการ ปกครอง ควรให้ความเห็นชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่นาย ย. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน หรือไม่

2) หากฟังได้ว่า คำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของนาย ย. กับผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน 2 คน ไม่ขาดอายุความแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครองหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้ดำเนินการจ่าย ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

3) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดกรณีนาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองได้มอบอำนาจให้ จังหวัดอุดรธานีดำเนินการ ซึ่งจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความ รับผิดชอบละเมิดรวม 2 คำสั่ง คือ กรณีนาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีนาย ป. และ นาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยใช้คณะกรรมการชุดเดียวกันได้หรือไม่ และคณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการหรือไม่

เนื่องจากกรณีตามข้อ 1 ถึงข้อ 3 ข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรรมการปกครองจึงได้หารือว่าความเห็นของกรรมการปกครองตาม หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท 0307.3/18120 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2552 ถูกต้องหรือไม่ หากไม่ถูกต้อง กรรมการปกครองจะต้องถือปฏิบัติอย่างไร ตามระเบียบหรือกฎหมายใด

กรมบัญชีกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นข้อหารือของกรรมการปกครองมีความสำคัญ และเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อให้การ บังคับใช้กฎหมายในกรณีดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้องและมีประสิทธิภาพ จึงขอหารือปัญหา ดังกล่าวต่อ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และขอหารือประเด็นปัญหาเพิ่มเติมจากข้อหารือของ กรรมการปกครอง ดังนี้

1) สำนักงานการสอบสวนที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณีนาย ย. ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามหนังสือจังหวัดอุดรธานี ที่ อด 0017/13579 ลงวันที่ 3 กันยายน 2552 ถือเป็นกรณีที่กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นในฐานะหน่วยงาน ซึ่งมีหน้าที่ดูแลการเงินของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช่หรือไม่ และเมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว จังหวัดอุดรธานี หรือกรรมการปกครองต้องผูกพันหรือสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง หรือไม่ อย่างไร

2) เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการพิจารณาให้ความเห็นของกระทรวงการคลัง ในกรณี หน่วยงานของรัฐส่งสำนักงานการสอบสวนที่มีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ มาให้พิจารณาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงขอทราบว่า กระทรวงการคลังสามารถกำหนดระเบียบ เพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและการส่งสำนวน ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทน กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีคำสั่งให้

นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ตามนัยมาตรา 14 (7) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช 2457 เนื่องจากได้รับรายงานการสอบสวนของนายอำเภอว่านาย ย. บกพร่องในหน้าที่หรือประพฤติตน ไม่เหมาะสมกับตำแหน่ง และนาย ย. ได้อุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2545 และได้ทราบคำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 อันเป็นผลให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน และส่งผลให้นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย ต่อมา นาย ย. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 เพื่อขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาด้วย ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษายกฟ้องนาย ย. และนาย ย. ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้ มีคำพิพากษาคัดค้านคดีหมายเลขแดงที่ อ.326/2551 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 กลับคำพิพากษา ของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีที่สั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและในวันที่ 13 ตุลาคม 2551 นาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้ยื่นคำขอให้จังหวัดอุดรธานีชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น

ประเด็นที่หนึ่ง ดังนี้ หนึ่ง นาย ย. นาย ป. และนาง ว. มีสิทธิได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือไม่ และกรมการปกครองควรให้ความเห็นชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลทั้งสามหรือไม่ เห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีเจตนารมณ์ที่จะมุ่งเยียวยาความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ของ

หน่วยงานของรัฐ จึงกำหนดให้บุคคลที่ได้รับความเสียหายสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ตาม มาตรา 5 หรือยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 ได้ โดยการ ใช้ สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกจะต้องดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ถ้า เป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ อัน มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหาย รู้ ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตาม มาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครอง อันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ วันที่รู้หรือ ควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับการ ใช้สิทธิ เรียกร้องโดยวิธีการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครอง สูงสุด ได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 573/2549 สรุปความได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงาน ของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็ เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่ วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำ ละเมิด เช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการพิจารณาว่าผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดอันเกิดจากการออก คำสั่ง ทางปกครองตั้งแต่เมื่อใดนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 890/2549⁹⁷ และที่

⁹⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 890/2549 วินิจฉัยสรุปได้ว่า การฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรค หนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีได้ฟ้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาด้วย ไม่ทำให้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดสะกดหยุดลงแต่อย่างใด เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2548 จึงได้รู้อย่างแน่ชัดในวันดังกล่าวว่า คำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ยกอุทธรณ์เป็นเหตุละเมิด ก่อ ให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดภายในระยะเวลา หนึ่งปีนับแต่วันรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีมายื่นคำฟ้องเพิ่มเติมเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดี

703/2551⁹⁸ สรุปได้ว่า ต้องถือวันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือได้รับแจ้งผล การพิจารณาอุทธรณ์ แล้วแต่กรณีมิใช่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และคดีถึงที่สุดแล้วเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานี ได้มีคำสั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านตามคำสั่งจังหวัดอุตรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 และนาย ย. ได้อุทธรณ์คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดอุตรธานี เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2545 และได้ทราบ คำสั่งยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2546 เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 อันเป็นผลให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านและส่งผลให้นาย ป. และนาง ว. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านอีก 2 คน ออกจากตำแหน่งตามไปด้วย ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 18 วรรคห้า⁹⁹ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะ

ทั้งสองในมูลละเมิดเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2549 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 703/2551 วินิจฉัยสรุปได้ว่า เดิมผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ 61 ทางวินัยผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเห็นว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ออกคำสั่งดังกล่าว โดยละเว้นหน้าที่ที่จะกระทำการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน ไม่สอบพยานที่ผู้ฟ้องคดีนำมาประกอบ การพิจารณา ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวแล้วต่อมาผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องต่อศาลในคดีนี้เพื่อเรียกค่าเสียหายจากการที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับ การกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัย มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เป็นมูลพิพาทเกี่ยวกับ การกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตั้งแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้ว จะอ้างว่า ก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดียังไม่ทราบคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายมิได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดี รู้เหตุแห่งการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีพร้อมกันกับเหตุแห่ง การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย แต่ในการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นผู้ฟ้องคดีมิได้เรียก ค่าเสียหายในกรณีละเมิดมาด้วย ฉะนั้น วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและ คดีถึงที่สุดแล้ว จึงหาใช่วันเริ่มต้นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ไม่

⁹⁹ มาตรา 18 ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบอยู่ในตำแหน่งคราวละห้าปี 62 นอกจากออกจากตำแหน่งตามวาระ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครอง และผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบ ต้องออกจากตำแหน่งเพราะขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 12 หรือเพราะเหตุเช่นเดียวกับที่ผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งตามมาตรา 14 (2) ถึง (7)

ปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 ต่อมา นาย ย. ได้ยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอน คำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีได้ฟ้อง ฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งต่อมา และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาด้วยซึ่งศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษายกฟ้องนาย ย. และนาย ย. ได้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาตามคดีหมายเลขแดงที่ อ. 326/2551 ลงวันที่ 28 กรกฎาคม 2551 กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้เพิกถอนคำสั่งจังหวัดอุดรธานี ที่ 3311/2545 ลงวันที่ 7 ตุลาคม 2545 ที่สั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านกรณีจึงถือได้ว่า นาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่วันที่บุคคลทั้งสามทราบคำสั่ง ยกอุทธรณ์ของกระทรวงมหาดไทยแล้ว การที่นาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้ยื่นคำขอให้จังหวัด อุดรธานีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2551 จึงเป็นกรณีที่บุคคลทั้งสามไม่ได้ยื่นคำขอให้ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น นาย ย. นาย ป. และนาง ว. จึงไม่มีสิทธิ ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ประเด็นที่สอง หากพึงได้ว่าคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ของนาย ย. นาย ป. และนาง ว. ไม่ขาดอายุความแล้ว กระทรวงมหาดไทยหรือกรมการปกครองหน่วยงานใด จะต้องเป็น

ถ้าตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบว่างลง ให้มีการคัดเลือกผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองหรือผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบแทน และให้นำความในมาตรา 15 มาตรา 16 และมาตรา 17 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ผู้ซึ่งได้รับคัดเลือกตามวรรคสามอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งคนแทน

เมื่อผู้ใหญ่บ้านต้องออกจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายปกครองและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านฝ่ายรักษาความสงบต้องออกจากตำแหน่งด้วย

ผู้ดำเนินการจ่ายค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เห็นว่า กรณีนี้หากจะต้องมีการรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้าน เป็นหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามนัยมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ประเด็นที่สาม ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี โดยได้รับมอบอำนาจจากกระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครอง สามารถออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดชุดเดียวกันเพื่อสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีทีนาย ย. นาย ป. และนาง ว. ได้รับความเสียหายจากคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีทีให้นาย ย. ออกจากตำแหน่งผู้ใหญ่บ้านได้หรือไม่ และคณะกรรมการดังกล่าวมีสิทธิได้รับเบี้ยประชุมกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 หรือไม่ เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดชุดเดียวกันได้ เนื่องจาก การแต่งตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกันนี้ไม่เป็นการกระทำที่เป็นการขัดกันซึ่งอำนาจหน้าที่ แต่ทั้งนี้ กรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งจะต้องไม่เป็นบุคคลตามมาตรา 13¹⁰⁰ หรือ ไม่มีเหตุอื่นใดเกี่ยวกับกรรมการซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ เป็นกลางตามมาตรา 16¹⁰¹

¹⁰⁰ มาตรา 13 เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

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

¹⁰¹ มาตรา 16 ในกรณีมีเหตุอื่นใดนอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่ เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้ ในกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการดังนี้

- (1) ถ้าผู้นั้นเห็นเองว่าตนมีกรณีดังกล่าว ให้ผู้นั้นหยุดการพิจารณาเรื่องไว้ก่อนและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา เหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบ แล้วแต่กรณี

แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และโดยที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดที่กระทรวงมหาดไทยและกรมการปกครองมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเป็นผู้แต่งตั้งนั้น มิใช่คณะกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามกฎหมาย แต่เป็นคณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจึงมิใช่ “คณะกรรมการ” ตามมาตรา 5¹⁰² แห่งพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ พ.ศ. 2547 จึงไม่มีสิทธิได้รับเบี่ยงประชุมกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นที่กรมบัญชีกลางขอหารือเพิ่มเติม นั้น

ประเด็นที่หนึ่ง ส่วนงานการสอบสวนที่จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้กระทรวงการคลัง

ตรวจสอบ กรณี นาย ย. ขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นกรณีที่ กระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นในฐานะหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลการเงินของแผ่นดิน ตาม นัยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ใช่หรือไม่ และเมื่อ กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว จังหวัดอุดรธานีหรือกรมการปกครองต้อง ผูกพันหรือสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือไม่ อย่างไร เห็นว่า การที่ กระทรวงการคลังต้องพิจารณา ส่วนงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ จังหวัดอุดรธานีจัดส่งให้ก็เนื่องมาจากกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ดูแลด้าน การเงินการคลังของแผ่นดิน

(2) ถ้ามีผู้กรณีคัดค้านว่าผู้นั้นมีเหตุดังกล่าว หากผู้นั้นเห็นว่าตนไม่มีเหตุตามที่คัดค้านนั้น ผู้นั้นจะทำการพิจารณาเรื่องต่อไปก็ได้แต่ต้องแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งหรือประธานกรรมการทราบแล้วแต่กรณี

(3) ให้ผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นหรือคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครอง ซึ่งผู้นั้นเป็นกรรมการ อยู่มีคำสั่งหรือมีมติโดยไม่ชักช้า แล้วแต่กรณี ว่าผู้นั้นมีอำนาจในการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นหรือไม่

ให้นำบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสอง และมาตรา 15 วรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่มาใช้บังคับโดยอนุโลม

¹⁰² มาตรา 5 ในพระราชกฤษฎีกานี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งตามกฎหมายแห่งกฎหมาย โดยประกาศพระบรมราชโองการ หรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

ตามนัยมาตรา 10¹⁰³ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งใช้บังคับกับการ กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทุกกรณี รวมถึงการออกคำสั่งและกฎด้วยนั้น ในมาตรา 10 วรรคสอง¹⁰⁴ ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น หากกระทรวงการคลังได้แจ้งผลการพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดให้จังหวัด อุดรธานีทราบ จังหวัดอุดรธานีซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค หรือกรมการปกครองซึ่งเป็นราชการ ส่วนกลาง ก็ต้องผูกพันและสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย

ประเด็นที่สอง กระทรวงการคลังสามารถกำหนดระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การ ปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงและการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ โดยกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะส่วนราชการประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น ไม่รวมรัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นของรัฐได้หรือไม่ เห็นว่า การออกระเบียบเพื่อวางหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด และการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบกรณีความเสียหายเกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ โดยให้มีผลผูกพันทางกฎหมายกับส่วนราชการ

¹⁰³ มาตรา 10 กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินการคลังแผ่นดิน การประเมินราคาทรัพย์สิน การบริหารพัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากรการรัษฎากรกิจการหารายได้ของรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการอื่นการบริหารหนี้สาธารณะ การบริหารและการพัฒนารัฐวิสาหกิจและหลักทรัพย์ของรัฐ และราชการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือส่วนราชการที่สังกัดกระทรวงการคลัง

¹⁰⁴ มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็หน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้น อยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสอง ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณี ที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดให้สิทธิเรียกร้อยค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่ง ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ประเภทกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมและราชการส่วนภูมิภาคนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้ ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 481/2551¹⁰⁵ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังออกระเบียบในลักษณะดังกล่าวไว้ ส่วนกรณีข้อ 14¹⁰⁶ วรรคสอง แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจกระทรวงการคลังกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด การทำบันทึกและการรายงานผลเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้ นั้น โดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ใช่บังคับกับความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ ทั้งนี้ ตามนัยข้อ 4¹⁰⁷ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ด้วยเหตุนี้ กระทรวงการคลังจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามข้อ 14 วรรคสอง แห่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิด การทำบันทึกและการรายงานผล ความเสียหายที่เกิดจากการออกคำสั่งหรือกฎ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้เช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การพิจารณาการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและการส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กรณีความเสียหายเกิดจากการออก คำสั่งหรือกฎของหน่วยงานของรัฐมีความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

¹⁰⁵ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดทำระเบียบเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 68 สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร 0905/643 ลงวันที่ 12 มิถุนายน 2551 ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

¹⁰⁶ ข้อ 14 ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่กระทรวงการคลังอาจ

¹⁰⁷ ข้อ 4 ในระเบียบนี้

๑๓๑ ๑๓๑

“ความเสียหาย” หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดอย่างใด ๆ แต่ไม่รวมถึงการออกคำสั่งหรือกฎ

๑๓๑ ๑๓๑

กระทรวงการคลัง อาจวางแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวขึ้นใช้บังคับได้ แต่แนวทางปฏิบัติที่กำหนดขึ้นเป็นแต่เพียง แนวทางปฏิบัติภายในส่วนราชการเท่านั้น

3.2.4 คำวินิจฉัยศาลปกครอง

แนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ได้มีความเห็นเกี่ยวกับระยะเวลาขึ้นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล โดยมีรายละเอียดไว้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนได้ 2 ทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง และแม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 624/2553

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง) ได้มีคำสั่ง แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงผู้ฟ้องคดี กรณีถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตและนายกององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านกง ได้มีคำสั่งที่ 55/2547 ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้น ได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง

ดังกล่าวเนื่องจากกระบวนการสอบสวนเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ปรากฏว่าขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนวินัยผู้ฟ้องคดีใหม่ โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงชุดเดิม และต่อมาได้มีคำสั่งที่ 351/2550 ไล้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายขาดรายได้ ขาดประโยชน์เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ และเสื่อมเสียชื่อเสียง จึงได้มีหนังสือลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2551 และหนังสือลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ร้องขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงให้ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย แต่ไม่มีการชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2553 ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องต่อศาลขอให้ พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน หนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนอีกทางหนึ่ง ในกรณีนี้มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ควรได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย หากเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเป็นสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลยุติธรรม ตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ

ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2551 และลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2551 และวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2552 ตามลำดับ แต่มิได้มีการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ทั้งยังไม่ปรากฏว่าได้มีการขออนุมัติขยายระยะเวลาการพิจารณาคำขอดังกล่าวแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้เลือกที่จะใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อให้พิจารณาขอใช้ ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วและเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ไม่พิจารณาคำเนินการตาม คำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ คือภายในวันที่ 23 สิงหาคม 2552 เป็นอย่างช้า ผู้ฟ้องคดีก็ชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 21 พฤศจิกายน 2552 และการกระทำซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างมาในคำฟ้องเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการออกคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดี พิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวที่กฎหมายกำหนดแล้ว จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

ในเรื่องนี้ได้มีการวิเคราะห์แนวคำวินิจฉัยดังกล่าวไว้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง กรณีผู้ที่ได้ ได้รับความเสียหายจากการกระทำ ละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้ใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากผู้เสียหายไม่พอใจผลการวินิจฉัย ของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งผลการ วินิจฉัย หรือหากหน่วยงานของรัฐมิได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่ วันที่ได้รับคำขอ (หรือภายในระยะเวลาที่ได้รับอนุมัติให้ขยายออกไปอีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน) ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 และมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ประกอบกับ มาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁰⁸

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 29/2564

ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาปากช่อง ว่าหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฉบับที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถือและครอบครองอยู่น่าจะเป็นเอกสารปลอม ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรปากช่อง เมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ให้ดำเนินคดีกับผู้ก่อเหตุจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ในฐานความผิดร่วมกันฉ้อโกงร่วมกันปลอมและใช้เอกสารปลอม ร่วมกันปลอมและใช้เอกสารสิทธิปลอม และร่วมกันปลอม และใช้เอกสารสิทธิอันเป็นเอกสารปลอม กรณีผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับซื้อฝากที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ปรากฏตามรายงานการสอบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คดีอาญา 611/2558 เสนออัยการจังหวัดสกลนคร จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงมูลละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนขายฝากที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิปลอม ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้รับซื้อฝากที่ดินได้รับความเสียหาย อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่อย่างซ้ำที่สุดในวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ซึ่งกรณีดังกล่าวพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้สองวิธี

ประการแรก ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ประการที่สอง ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนให้แก่ตน กรณีนี้แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่น คำขอ

¹⁰⁸ ปารวี พิสิฐเสนากุล. (ม.ป.ป.). *ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด : กรณีใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ*, บทความเผยแพร่ของกลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง สำนักงานศาลปกครอง. หน้า 1-2

ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตน ภายใน และเวลาใด แต่การยื่นคำขอดังกล่าวเป็นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องวิธีหนึ่ง จึงต้องยื่นภายใน ระยะเวลา การใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้ถึงมูลละเมิดจากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้อง คดีจดทะเบียนขายฝากที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2558 ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงต้องยื่นคำขอต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบแห่ง ละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึง การละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด กล่าวคือ ภายในวันที่ 21 พฤษภาคม 2559 แต่เนื่องจากวันดังกล่าวเป็นวันเสาร์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการจึงให้ นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันหยุดทำการนั้นเป็นวันสิ้นสุดของระยะเวลาตามมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องยื่นคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน หรือฟ้องคดีต่อศาลภายใน วันที่ 23 พฤษภาคม 2559 การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีหนังสือลงวันที่ 8 สิงหาคม 2559 ขอให้ผู้ถูกฟ้อง คดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการยื่นคำขอเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แม้ผู้ถูก ฟ้องคดีมิได้พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ไม่เกิดสิทธิ ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 11 ประกอบมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อล่วงพ้น ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และคดีนี้ไม่เป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ หรือสถานะของบุคคลที่จะยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ หรือการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่ ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 52 แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.2.5 คำพิพากษาศาลฎีกา

จากการศึกษาแนววินิจฉัยของศาลฎีกา ไม่ปรากฏแนววินิจฉัยในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ ระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่อย่างไรก็ตาม ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา เกี่ยวกับการยื่นฟ้องคดีที่ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐกรณีที่เจ้าหน้าที่ ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 5 ซึ่งไม่มีกำหนดอายุความไว้¹⁰⁹ ควรใช้อายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง หรือไม่ได้มีแนววินิจฉัยของศาลฎีกาอยู่ในแนวเดียวกันว่าไม่ใช้อายุความ ตามมาตรา 448 ด้วยเหตุที่ว่าเป็นการฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ได้ทำละเมิดและไม่ต้องร่วมรับผิดชอบ เช่นเดียวกับกรณีนายจ้างกับลูกจ้าง จึงเป็นกรณีไม่มีกฎหมายกำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความทั่วไปตามมาตรา 193/30 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คืออายุความสิบปี¹¹⁰ ดังนั้น เพื่อให้การศึกษาวิจัยนี้เป็นไปโดยครอบคลุมจึงได้ศึกษาคำพิพากษาของศาลฎีกาเพื่อประโยชน์ ในการวิเคราะห์ประเด็นปัญหา โดยมีรายละเอียดคำพิพากษาศาลฎีกา และความเห็นทางวิชาการ ในประเด็นดังกล่าว ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12686/2557

บทบัญญัติเรื่องอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ใช้บังคับในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องผู้กระทำละเมิดหรือร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิด เช่น นายจ้าง ต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้าง เป็นต้น แต่คดีนี้จำเลยที่ 3 ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสองในผลแห่งละเมิด ที่เจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาบ้านโฮ่ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ได้กระทำละเมิดต่อ โจทก์ทั้งสอง และกรณีนี้โจทก์ทั้งสองจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ไม่ได้ตามพระราชบัญญัติความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ความรับผิดชอบของจำเลยที่ 3 เช่นว่านี้ 3 ไม่ใช่รับผิดชอบในฐานะผู้กระทำละเมิดหรือร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิด จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความ มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับได้ และพระราชบัญญัติ ความ รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติอายุความกรณีความรับผิดชอบ ของหน่วยงาน ของรัฐตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่คดีนี้

¹⁰⁹ สรรักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียาภักย์. (2561), *อายุความครบวงจร* (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: แสงจันทร์การพิมพ์, หน้า 207.

¹¹⁰ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์. อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 257-260

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4373/2558

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้เสียหายในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปในทางปฏิบัติหน้าที่ ฟ้องเรียก ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานรัฐ โดยตรงแต่ห้ามมิให้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่รัฐ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่าจำเลยที่ 1 กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบ โจทก์ในผลแห่งละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวหาได้ บัญญัติให้ จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 ผู้กระทำละเมิดดังเช่น ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจ กำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ แต่ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้บัญญัติอายุความ ฟ้องร้องหน่วยงานรัฐได้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5726/2558

สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึง การละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด และใน วรรคสองที่ว่า แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมี กำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า ก็ให้อายุความที่ยาวกว่ามาบังคับนั้น คงใช้บังคับได้ แต่ใน กรณีการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิดจากตัวผู้กระทำผิดหรือร่วมกระทำผิดโดยเฉพาะ เท่านั้น มิได้รวมถึงการเรียกร้องจากผู้อื่นซึ่งมิได้เป็นผู้กระทำผิดหรือร่วมในการกระทำผิดด้วย

จำเลยที่ 4 มิได้เป็นผู้กระทำผิดหรือร่วมในการกระทำผิด เพียงแต่เป็นหน่วยงานของ รัฐ ต้นสังกัดของจำเลยที่ 2 ซึ่งถูกโจทก์กล่าวหาว่ากระทำการ โดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่อ อย่าง ร้ายแรง ปลอมใบคู่มือจดทะเบียนรถยนต์พิพาททำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ซึ่งตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้ 5 หน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องรับผิดทางแพ่งต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้ กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเท่านั้นหาได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่

ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานนายจ้างกับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 มาใช้บังคับแก่กรณีนั้น ได้ แต่เนื่องจาก ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้ แม้จำเลยที่ 2 และที่ 4 จะให้การต่อสู้ว่า โจทก์รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนคือ จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม 2548 แต่โจทก์ นำคดีนี้มาฟ้องเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2550 ยังไม่พ้นกำหนดสิบปี คดีของ โจทก์จึงไม่ขาดอายุความ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตและความเห็นเกี่ยวกับอายุความในเรื่องดังกล่าว ดังนี้¹¹¹

(1) มาตรา 448 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิด ซึ่งน่าจะหมายความว่ามูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อายุความนี้จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องต่อผู้ทำละเมิด ผู้ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิดในมูลละเมิด

(2) ปัจจุบันมีกฎหมายเฉพาะเกิดขึ้นมากและมักจะมีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดในความเสียหายไว้โดยเฉพาะ เช่น ในร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. หมวด 8 บัญญัติในเรื่องความรับผิดทางแพ่งในกรณีที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรน้ำ แต่มิได้บัญญัติ เรื่องอายุความ หากพิจารณาในรายละเอียดบทบัญญัตินี้เหมือนเป็นมูลละเมิดเฉพาะเรื่อง และในร่างพระราชบัญญัติกำหนดค่าสินไหมทดแทนที่เรียกได้มีอะไรบ้าง เมื่อมีความเสียหาย เกิดขึ้นในขอบเขตของกฎหมายดังกล่าว ก็สามารถปรับใช้กฎหมายดังกล่าวได้เลย โดยไม่ต้อง มาปรับใช้กฎหมายลักษณะละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรณีดังกล่าวไม่ได้ บัญญัติเรื่องอายุความไว้โดยเฉพาะ กรณีนี้จึงไม่อาจย้อนกลับมาใช้อายุความละเมิดในมาตรา 448 วรรคหนึ่งได้ เพราะลักษณะความผิด การกำหนดค่าสินไหมทดแทน อยู่ในกฎหมายเฉพาะแล้ว จึงไม่ใช่ความผิดในมูลละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากมีปัญหาเรื่องอายุความ จึงควรปรับใช้มาตรา 193/30 ประมวลกฎหมายแพ่ง คือ มีอายุความสิบปี

¹¹¹ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, อ่างแล้วเชิงอรรถที่ 25. หน้า 257-260

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

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่า การฟ้องหน่วยงานของรัฐในละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ทำในหน้าที่นั้นมูลฟ้อง ก็น่าจะเป็นละเมิด แต่ไม่ใช่อายุความตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง วรรคหนึ่ง อาจเพราะความรับผิดแทนของหน่วยงานของรัฐมิใช่ความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ในกรณี ของนายจ้างแต่เป็นความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะจึงต้องปรับใช้อายุความตามมาตรา 193/30

3.3 สรุปเปรียบเทียบกฎหมายไทยกับกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับระยะเวลาในการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาใช้ค่าสินไหมทดแทน

ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิด กฎหมายฝรั่งเศส ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรง ภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัดแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัด หรือนิ่งเฉยแล้ว หรือโดยปริยายนั้น ก็จะมีอายุความสองเดือน โดยนำหลักทั่วไปเรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีมา บังคับใช้¹¹² ทั้งนี้ หากหนึ่งดังกล่าวเป็นหนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกกรณี เจ้าหน้าที่อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือ นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้บังคับ

¹¹² ชวาลา จันทรจนา. ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครองตามกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 151-154.

เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มอายุความ หรือระยะเวลาการฟ้องคดีจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ¹¹³

ในการอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้ยื่นภายในกำหนดระยะเวลาอาจจะทำได้โดยศาลเอง หากศาลเห็นว่ากรณีที่ไม่ได้ยื่นดังกล่าวมีเหตุผลอันเป็นที่ประจักษ์แก่ศาล ในกรณีนี้แม้บุคคลนั้นจะไม่ได้ยื่นคำร้อง ศาลก็อาจจะอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องได้ นอกจากนี้การอนุญาตให้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องที่ไม่ได้กระทำภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดอาจอนุญาตได้หากเป็นกรณีที่ผู้ยื่นคำฟ้องหรือคำร้องไม่ได้รู้หรือไม่ได้มีส่วนในการกระทำให้ล่าช้าดังกล่าว¹¹⁴

จากการศึกษา ผู้วิจัยเห็นว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญของไทยนี้ เนื่องจากในระบบกฎหมายต่างประเทศมิได้มีหลักการและความรับผิดชอบขององค์กรอิสระโดยชัดเจน ในการศึกษาี้ ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาหลักการความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศโดยเทียบกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน

¹¹³ บรรลือ สามารถกุล. (2559). “คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีโดยมีเหตุจำเป็นอื่น”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, หน้า 56.

¹¹⁴ ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). “อายุความหรือการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 32.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนตามความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในบทที่ 2 ถึง บทที่ 3 พบว่าการที่กฎหมายมิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณา ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11¹ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดปัญหาต่อผู้ยื่นคำขอ อีกทั้ง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัย ของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในประเด็นที่เกี่ยวกับการกำหนด ระยะเวลา ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังมีความแตกต่างกันอยู่ ผู้เขียน จึงได้ กำหนดประเด็นเพื่อเปรียบเทียบและวิเคราะห์ปัญหาในเรื่องดังกล่าว ไว้ดังนี้

4.1 ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงาน ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 ไม่มีข้อความใด กล่าวถึงระยะเวลาหรืออายุความในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนไว้ อีกทั้ง ยังมีได้มีบทบัญญัติในกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อ

¹ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงาน ของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้อง ออกใบรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผล การวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำ ขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หาก เรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเข้าสังกัด หรือกำกับ หรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรี ดังกล่าวจะ พิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

หน่วยงานของรัฐไว้โดยตรง เฉกเช่นเดียวกับระยะเวลาฟ้องคดีแต่อย่างใด ทั้งนี้ หากพิจารณาข้อความในบทบัญญัติตามมาตรา 11 พบว่ามีการกล่าวถึงระยะเวลาไว้เพียง 2 เรื่อง ได้แก่

1) กรณีผู้เสียหายไม่พอใจในคำวินิจฉัยของหน่วยงานในเรื่องการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ก็ให้ผู้เสียหายมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ทั้งนี้ ภายหลังจากที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามตรา 14²

2) ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามมาตรา 11 วรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

จากกำหนดระยะเวลาทั้งสองกรณีข้างต้น จะเห็นได้ว่า ไม่มีการกล่าวถึงระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน มีเพียงกำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอ และระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเท่านั้น ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจทราบได้ว่า สิทธิในการการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน มีกำหนดระยะเวลานานเพียงใด หรืออาจจะทำให้เข้าใจได้ว่าไม่มีกำหนดอายุความในการยื่นคำขอ ดังนั้น การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนในการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน จึงทำให้เกิดปัญหาเพราะกฎหมายมิได้กำหนด ระยะเวลาการยื่นคำขอตามมาตรา 11 ไว้ จึงเห็นควรต้องกำหนดระยะเวลาในให้ชัดเจน เหมาะสม เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องดังกล่าว

² มาตรา 14 เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

4.2 ปัญหาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในการกำหนดระยะเวลา ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

จากการศึกษาพบว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เป็นไปในแนวทางเดียวกัน คือ ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิด เช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีที่ 110/2553³, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549⁴, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 29/2564⁵ ดังที่ได้ยกตัวอย่างไว้แล้วในบทที่ 3 ระยะเวลาดังกล่าวนี้ ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล ยุติธรรม เนื่องจากเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่อันมิได้เกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัว ผู้จะพึงต้องใช้

³ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีที่ 110/2553 สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องโดยวิธีการ ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 573/2549 สรุปความได้ว่า แม้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น แก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำ ละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549 แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็ เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล

⁵ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. 29/2564 ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน 5 ให้แก่ตน กรณีนี้แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในและเวลาใด แต่การยื่นคำขอ ดังกล่าวเป็นวิธีการใช้สิทธิเรียกร้องวิธีหนึ่ง จึงต้องยื่นภายในระยะเวลาการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้อง งบไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง⁶ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรต้องดำเนินการยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51⁷ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยแนววินิจฉัย ดังกล่าวได้ใช้ระยะเวลาในการฟ้องคดี เป็นหลักในการตีความเพื่อกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทน แต่สำหรับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาถึงแม้จะมีได้กล่าวถึงระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนโดยตรง แต่หากหาแนวทางการใช้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นหลักในการตีความ เพื่อกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะเห็นได้ว่าคำวินิจฉัยของศาลฎีกากลับมีความเห็นที่ต่างออกไปโดยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12686/2557⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4373/2558⁹ และคำพิพากษาศาลฎีกา

⁶ มาตรา 448 สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการ ละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดแต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความ

⁷ มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 12686/2557 บทบัญญัติเรื่องอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง ใช้บังคับในกรณีและผู้เสียหายฟ้องผู้กระทำละเมิดหรือร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิด เช่น นายจ้างต้องร่วมกันรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างเป็นต้น แต่คดีนี้ จำเลยที่ 3 ในฐานะหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสองในผลแห่งละเมิดที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดลำพูน สาขาบ้านโฮ้ง ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสองและกรณีนี้ โจทก์ทั้งสอง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 3 ไม่ได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ความรับผิดชอบของจำเลยที่ 3 เช่นว่านี้ ไม่ใช้รับผิดชอบในฐานะผู้กระทำละเมิดหรือผู้ร่วมรับผิดชอบกับผู้กระทำละเมิด จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับได้ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้บัญญัติอายุความกรณีความรับผิด ของ

ที่ 5726/2558¹⁰ วินิจฉัยว่าไปในแนวทางเดียวกันว่า บทบัญญัติมาตรา 5 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวต้องรับผิดชอบทางแพ่งต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเท่านั้น มิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิด ดังเช่นในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีนั้นได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด

หน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 วรรคหนึ่งไว้โดยเฉพาะจึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปีตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่คดีนี้

⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4373/2558 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ผู้เสียหายในทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปในทางปฏิบัติหน้าที่ ฟ้องเรียก ค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานรัฐโดยตรงแต่ห้ามมิให้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่รัฐนั้น เมื่อข้อเท็จจริง ได้ความว่าจำเลยที่ 1 กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ในผลแห่งละเมิดที่จำเลยที่ 1 ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวหาได้บัญญัติให้จำเลยที่ 2 ต้องรับผิดชอบร่วมกับจำเลยที่ 1 ผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานะ นายจ้างกับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติอายุความ ฟ้องร้องหน่วยงานรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับแก่กรณีนี้

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5726/2558 จำเลยที่ 4 มิได้เป็นผู้กระทำผิดหรือร่วมในการกระทำผิด เพียงแต่เป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของจำเลยที่ 2 ซึ่งถูกโจทก์กล่าวหาว่ากระทำการ โดยทุจริตหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง ปลอมใบคู่มือจดทะเบียนรถยนต์พิพาททำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ซึ่งตามพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าว ต้องรับผิดชอบทางแพ่งต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเท่านั้น หาได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานะนายจ้าง กับลูกจ้างไม่ จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 มาใช้บังคับแก่กรณี นั้นได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้บัญญัติอายุความ ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ 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

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้ โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับ

สำหรับการกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายต่างประเทศนั้น ได้ศึกษากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และระยะเวลาการฟ้องคดีในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ทั้งนี้ หากนำแนวคิดตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ใช้ระยะเวลาในการฟ้องคดีเป็นหลักในการตีความเพื่อกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทน มาเปรียบเทียบกับระยะเวลาการฟ้องคดีของต่างประเทศแล้วนั้น จะเห็นว่า

กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดคดีไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องขอต่อฝ่ายปกครองที่รับผิดชอบโดยตรงภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง โดยมีหลักการที่เป็นเงื่อนไขว่าฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งมาก่อน จึงจะฟ้องคดีได้ และเมื่อฝ่ายปกครองมีคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัดหรือนิ่งเฉยแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธ โดยแจ้งชัดหรือโดยปริยายนั้นได้ โดยให้นำหลักทั่วไปเรื่องกำหนดเวลาการฟ้องคดีมาบังคับใช้ ซึ่งหลักทั่วไปดังกล่าวนี้ กำหนดให้ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองมีกำหนดสองเดือน นับตั้งแต่วันที่มีการแจ้งหรือประกาศคำสั่ง อันเป็นเหตุให้ฟ้องคดี และหากหนึ่งดังกล่าวเป็นหนี้เงินของฝ่ายปกครองหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกกรณี เจ้าหนี้อาจเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองชำระหนี้ภายในระยะเวลาสี่ปี นับแต่วันที่หนี้เกิดหรือนับแต่วันที่เจ้าหนี้รู้ว่าตนเป็นเจ้าหนี้และถ้าฝ่ายปกครองนิ่งเฉย จะไม่นำหลักคำสั่งโดยปริยายมาใช้บังคับ เนื่องจากการฟ้องคดีปกครองประเภทนี้มุ่งหมายที่จะให้ผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์โดยให้ศาลมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งถือว่าเป็นคดีที่ศาลมีอำนาจเต็มอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีจะเดินไปจนครบสี่ปีเสมอ กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีละเมิดเพียงสองเดือนตามหลักทั่วไป เป็นกำหนดเป็นระยะเวลาที่สั้นเกินไป เพราะหากกำหนดให้มีระยะเวลาในการยื่นคำขอเพียงสองเดือน อาจทำให้ผู้เสียหายต้องขาดโอกาสในการยื่นคำขอ หรือหากเป็นหนี้เงินที่ให้กำหนดให้ระยะหรืออายุความเดินไปจนครบเวลาสี่ปี เห็นว่า เป็นการไม่สอดคล้องกับระยะเวลาตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของประเทศไทยที่มีกำหนดระยะเวลาภายในหนึ่งปี หรือสองปี แล้วแต่กรณี

ส่วนการเสนอคำฟ้องตามกฎหมายเยอรมัน ในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (BGB) มาตรา 852 โดยจะต้องยื่นฟ้อง ภายในสามปี นับแต่เวลาที่ผู้เสียหายได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวบุคคลผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เว้นแต่ผู้ฟ้องคดีไม่รู้ถึงการละเมิดหรือบุคคลผู้ทำละเมิดอายุความ การฟ้องคดีจะขยายเป็นสามสิบปี นับแต่เวลากระทำละเมิด ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นระยะเวลาที่ยาวนานห่างจากเหตุละเมิดเกินไป จนอาจทำพยานหลักฐานที่มีอยู่ก็อาจหายสาบสูญ หรือคลาดเคลื่อน ได้ ส่งผลให้การวินิจฉัยคดี ให้เป็นธรรมได้ยาก

จากการศึกษาเปรียบเทียบทั้งตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ศาลปกครองสูงสุด ศาลฎีกา เกี่ยวกับระยะเวลาฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตามกฎหมายไทย และระยะเวลาฟ้องคดีตามกฎหมายฝรั่งเศส และกฎหมายเยอรมัน ผู้เขียนเห็นด้วยกับการที่จะกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 ตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูงสุด เนื่องจากมีหลักกฎหมายระยะเวลาการฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รองรับไว้อยู่แล้ว ส่วนแนววินิจฉัยของศาลฎีกานั้น ได้วินิจฉัยไปในทางที่ว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 มิได้กำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอไว้อย่างชัดเจน ในคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อมิได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตนซึ่งเป็นผู้กระทำละเมิดดังเช่นในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง จึงไม่อาจนำกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่กรณีนั้นได้ แต่เนื่องจากตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนดอายุความสิบปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30 มาใช้บังคับ ผู้เขียนเห็นว่า การยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 11 นี้ ควรกำหนดให้มีระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูงสุดจะมีความเหมาะสมกว่า เนื่องด้วย พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็น

กฎหมายที่มีลักษณะเฉพาะที่กำหนดความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กับเอกชนมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่มิให้ถูกผู้เสียหายฟ้องคดีได้ แต่ให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดเป็นผู้รับผิดชอบและถูกฟ้องคดีแทน¹¹ อีกทั้ง การกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกับกฎหมายเอกชน ทั้งนี้ หากพิจารณาอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง จะสังเกตได้ว่ามีช่วงระยะเวลา ที่ค่อนข้างสั้นกว่าอายุความในการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป¹² เนื่องจากการกำหนดระยะเวลาที่สั้นก็เพื่อให้นิติกรรมทางปกครองมีความมั่นคงไม่ตกอยู่ภายใต้ความไม่แน่นอนว่าจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือในเรื่องความไม่สมบูรณ์ตามกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนานเกินไป อาจเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินได้¹³ การกำหนดอายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีก็เพื่อประกันความมั่นคงแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย¹⁴

จากเหตุผลทั้งหมดที่ได้กล่าวไว้แล้ว จึงควรกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามแนววินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) และศาลปกครองสูงสุด โดยการเพิ่มเติมบทบัญญัติตามมาตรา 11 โดยเพิ่มข้อความ เกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลายื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชัดเจน โดยกำหนดเพิ่มเติมวรรคสามให้ผู้เสียหาย “ยื่นคำขอภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด” แต่เนื่องด้วยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 มีทางเลือกให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้สองกรณี ดังนี้

¹¹ ชาญชัย แสงศักดิ์. (2563). *ความรับผิดชอบของรัฐ: ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, หน้า 81.

¹² อุทัย หงส์ศิริ. (2555). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, หน้า 126.

¹³ ตรีหังงาน เกียรติศิริโรจน์. (2547). *อายุความหรือระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 38

¹⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2552). *หลักนิติรัฐและนิติธรรม, รัฐศาสตร์สาร : รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี รัฐศาสตร์สาร 30 ปี (เล่ม 1)*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. น. 192

1) ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน

2) ฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ทั้งนี้ การยื่นคำขอกรณีตาม (1) ไม่เป็นการตัดสิทธิที่ผู้เสียหายจะยื่นฟ้องคดีตาม (2) หมายความว่า ผู้เสียหายจะเลือกใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนก็ได้ หากไม่พอใจในคำวินิจฉัยค่อยไปยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 14 หรือในระหว่างที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้แจ้งคำวินิจฉัย ผู้เสียหายจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลก็ได้ แต่เมื่อฟ้องต่อศาลแล้วหน่วยงานจะไม่พิจารณาคำขอดังกล่าวก็ได้ หรือถ้ามีการฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้ว ต่อมาผู้เสียหายมายื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานผู้รับคำขอ จะไม่พิจารณาคำขอของผู้เสียหายก็ได้¹⁵

ในการนี้ การเพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดระยะเวลาการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีดังกล่าว อาจส่งผลกระทบต่อระยะเวลาการฟ้องคดีได้เช่นกัน กล่าวคือ

กรณีแรก ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนระยะเวลาภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานอาจใช้ระยะเวลาพิจารณาคำขอล่วงเลยไปเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันหรือในระหว่างขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีกตามมาตรา 11 วรรคสอง โดยยังไม่มีกรแจ้ง

¹⁵ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 603/2551 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรมคุ้มครองประพฤตินั้นเนื่องมาจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ และคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณา แต่ต่อมาผู้เสียหายได้ยื่นคำขอรับการชดใช้ค่าเสียหายต่อกรมคุ้มครองประพฤตินอก แม้ว่าในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะมีได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้อง เลือกใช้สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลหรือมีคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้ทั้งสององค์กรพิจารณาเรื่องเดียวกันก็อาจทำให้การวินิจฉัยแตกต่างกันได้ ดังนั้น จึงควรให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นผู้พิจารณา เมื่อผู้เสียหายเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลแล้ว กรมคุ้มครองประพฤตินั้นจึงไม่จำเป็นต้องรับคำขอของผู้เสียหายไว้พิจารณาอีก

คำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ จนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วแต่กรณี หรือ

กรณีที่สอง ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ระยะเวลาภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานอาจใช้ระยะเวลาพิจารณาคำขอล่วงเลยไปเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือในระหว่างขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีกตามมาตรา 11 วรรคสอง โดยยังไม่มีกรแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ จนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ดังคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 498/2557¹⁶ กรณีเช่นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ควรมีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีให้แก่ผู้เสียหายด้วย จึงจะเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย

¹⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.498/2557 ศาลปกครองสูงสุด โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กรณีผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 11 วรรค หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ไม่ได้รับการแจ้งวินิจฉัยนั้น โดยที่มาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ผลในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไป โดยรัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน เมื่อกฎหมายกำหนดระยะเวลาให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอไว้ชัดเจนหากพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอแล้ว ผู้ขอไม่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยและไม่ได้รับแจ้งการขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอดังกล่าวออกไป ถือว่าหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำขอโดยปริยาย ผู้เสียหายย่อมรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับ คำขอ หากผู้เสียหายประสงค์จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนจะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่พ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ อนึ่ง หากศาลวินิจฉัยให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกไปรับคำขอ ทั้งที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับ หรือ ควบคุมไม่ได้อนุญาตให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอก็จะทำให้การใช้สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหาย ล่าช้าออกไปและทำให้บทกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอไม่มีสภาพบังคับอีกทั้ง เท่ากับว่าศาลปกครองใช้อำนาจในการขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอแทนรัฐมนตรีอันเป็นการเข้าร่วมอำนาจ ของฝ่ายบริหาร

สำหรับการขยายระยะเวลาตามกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทย ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กำหนดไว้ ดังนี้

กฎหมายเยอรมัน ตามมาตรา 58 วรรคสอง VwGO การโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง ก่อนที่จะนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลปกครอง หากองค์กรทางปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครอง หรือองค์กรทางปกครองที่มีหน้าที่กำกับดูแลได้แจ้งผลการอุทธรณ์ในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการเยียวยา ตามกฎหมายที่ผิดพลาดหรือไม่สมบูรณ์ ซึ่งรวมถึงการแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับที่ตั้งของศาลที่จะนำคดีไปฟ้องด้วย จะมีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งเดือน จะขยายออกไปเป็นหนึ่งปี

กฎหมายไทย ได้กำหนดเกี่ยวกับการขยายระยะเวลาการฟ้องคดี ไว้ดังนี้

1) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 7 วรรคสอง มาตรา 7 ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ถ้าเจ้าหน้าที่ เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรับแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้อง มิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึง หกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 50 คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระงับวิธีการอื่น คำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระงับตามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบ โดยไม่ชักช้า ในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนด น้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่ง

3) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 13
วรรคสอง

มาตรา 13 ในการโอนคดีตามคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าบรรดา กระบวน
พิจารณาที่ได้ดำเนินการไปแล้วในศาลที่มีคำสั่งโอนคดีเป็นกระบวนพิจารณาของศาล ที่รับโอนคดี
ด้วย เว้นแต่ศาลที่รับโอนคดีจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

เมื่อมีเหตุต้องฟ้องคดีใดใหม่ต่อศาลที่มีเขตอำนาจ อันเนื่องจากการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัตินี้ ถ้าอายุความหรือกำหนดเวลาในการฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่าง
การพิจารณาของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี หรือจะครบกำหนดก่อนหกสิบวันนับแต่
วันที่มีคำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี ให้ขยายอายุความหรือกำหนดเวลา
การฟ้องคดีออกไปจนถึงหกสิบวันนับแต่วันที่คำสั่งของศาลหรือของคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี

4) ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี
ปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 31

ข้อ 31 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีปกครองต่อศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ถ้าปรากฏว่า ศาล
นั้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาเพราะไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้น หรือผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้อง จากศาลนั้น
เพื่อฟ้องคดีใหม่ต่อศาลปกครอง ให้ถือว่ากำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ เท่าระยะเวลา
ตั้งแต่วันยื่นคำฟ้องจนถึงวันที่คดีของศาลอื่นนั้นถึงที่สุด

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางการขยายระยะเวลาฟ้องคดีทั้งสี่กรณี จะเห็นว่า มาตรา 7 วรรค
สอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเรื่อง
การระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีที่ศาลยกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ
มิใช่ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไป อีกหก
เดือนนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุดไว้ หากนำมาปรับใช้ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอ
ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน ภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหาย
รู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้จะพึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานอาจใช้ระยะเวลาพิจารณา
คำขอล่วงเลยไปเกินกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หรือในระหว่างขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีก
ตามมาตรา 11 วรรคสอง โดยยังไม่มีการแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ จนอาจล่วงเลยกำหนด
ระยะเวลาฟ้องคดี หรือจนอาจล่วงเลยกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวัน ตามมาตรา 11 วรรคแรก ตามที่กล่าว

ไว้แล้ว เห็นว่า ระยะเวลาที่ขยายไปหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ตามมาตรา 7
เหมาะสม และสอดคล้องกับระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันที่กำหนดไว้ในมาตรา 11 และหาก
คำนวณแล้ว ระยะเวลาที่มากที่สุดในการขอให้พิจารณาในเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถ้านับ
รวมทั้งหมด ทั้งระยะเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันและขยายไปอีกไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน
รวมระยะเวลา ไม่เกินสามร้อยหกสิบวัน หากมีเหตุที่จะต้องขยายระยะเวลาออกไปอีกหกเดือนตาม
เหตุผลที่กล่าวไว้ ก็ยังใช้ระยะเวลารวมแล้วไม่เกินสองปี จึงถือว่ายังสอดคล้องกับการกำหนด
ระยะเวลาตาม พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อีกด้วย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับระยะเวลาและอายุความตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ในบทที่ 2 พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหลักเกณฑ์การกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอ ต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามแนวของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด และคำวินิจฉัยของศาลฎีกา ในบทที่ 3 รวมถึง การวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ ให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในบทที่ 4 จึงสรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คือ การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีสถานะเหนือกว่าเอกชนมีความชอบธรรมที่จะกระทำการเหนือบุคคลหรือทรัพย์สินซึ่งการใช้อำนาจนี้ หมายความว่าเฉพาะการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองเท่านั้น ได้แก่ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งใช้อำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีใช้การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่มีโทษทางอาญาที่มีเจ้าหน้าที่มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุมป้องกันและการปราบปรามผู้กระทำความผิด

2) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น เช่น เจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีคำสั่งยกเลิกการประกวดราคาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารบริการ ทำให้ผู้ฟ้องคดีผู้เสนอราคาต่ำสุดได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่

3) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่สนใจที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวอาจเป็น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ส่วนการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญาหรือการ โอนสิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่ง และ พาณิชย ซึ่งเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ไม่ใช่กรณีละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

4) เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดด้วยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติ และเจ้าหน้าที่ได้ลงมือปฏิบัติแล้วแต่ได้ใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจนพ้นกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้เวลาในการปฏิบัติหน้าที่นั้นนานเกินกว่าปกติ วิสัยที่จะพึงใช้สำหรับกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรถ้าก่อให้เกิดความเสียหายก็สามารถบอกให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบได้

ผู้เสียหายหรือบุคคลภายนอก สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ประกอบมาตรา 11¹ ได้ 2 แนวทาง คือ ฟ้องคดีต่อศาลให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เหตุผลอีกประการหนึ่ง ผู้เขียนเห็นว่ากรณีที่ศาลฎีกามีความเห็นที่แตกต่างออกไป โดยวินิจฉัยว่า ความรับผิดแทนของหน่วยงานของรัฐมิใช่ความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่ง และ พาณิชย เช่นเดียวกับกรณีของนายจ้าง แต่เป็นความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิด ทาง

¹ มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงาน 2 ของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผล การวินิจฉัย ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัด หรือกำกับหรือ ควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุญาตขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรี ดังกล่าวจะ พิจารณานุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

ละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีได้กำหนดอายุความไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำกำหนด อายุความ สิทธิปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/30² จากแนววินิจฉัยที่แตกต่างนี้ อาจส่งผลกระทบต่อผู้เสียหายเพราะเกิดความสับสนว่าควรจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานภายใน ระยะเวลาใด และ ต้องยึดแนวทางใดเป็นหลัก ประกอบกับระบบกฎหมายของประเทศไทย เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ยึดตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ อีกทั้ง คำพิพากษาของศาล มิใช่ที่มาของกฎหมาย ผู้พิพากษาจึง ไม่ต้องผูกพันหรือตัดสินเช่นเดียวกับคำพิพากษาคดีก่อน ๆ ดังนั้น การไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ชัดเจนว่าผู้เสียหายต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานรัฐให้พิจารณา ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ภายในระยะเวลาเท่าใด จึงเกิดความเสียหายต่อผู้ยื่นคำขอ

ความสำคัญของการกำหนดระยะเวลาหรืออายุความ

อายุความหรือระยะเวลาที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมายต่าง ๆ มีขึ้นเพื่อเป็นการประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ กล่าวคือ เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิหรือหน้าที่ ที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการวินิจฉัยในทางกฎหมาย เมื่อเวลาจึงเป็นเครื่องกำหนดหรือประกันความมั่นคงแน่นอนของสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาเหตุผลที่กฎหมายกำหนดให้มีบทบัญญัติในเรื่องอายุความ

นอกจากนี้ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย แต่เนื่องจากได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว โดยมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 กำหนดว่า เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขบทบัญญัติ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายดังกล่าว

² มาตรา 193/30 อายุความนั้น ถ้าประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นมิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้มีกำหนดสิบปี

5.2 ข้อเสนอแนะ

ระยะเวลาการยื่นคำขอตามมาตรา 11 มีความสำคัญที่จะส่งผลให้ผู้เสียหายมีสิทธิ ระยะเวลา หรือเสียสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หากยังไม่มีกำหนดไว้ อย่างแน่ชัด ไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย จะส่งผลเสียหายต่อทั้งบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหาย ที่จะพึงยื่นคำขอภายในระยะเวลาที่กำหนด และอาจเกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไปโดยไม่ทราบว่าผู้เสียหายยื่นคำขอพ้นระยะเวลาที่กำหนด ตามแนววินิจฉัยของศาล กล่าวโดยสรุปแล้ว เห็นควรให้มีการแก้ไขมาตรา 11 วรรคหนึ่ง และเพิ่มเติมวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ดังนี้

จากเดิม

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหาย จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการ วินิจฉัย ของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมาย ว่าด้วย คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรค ให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยาย ระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน หนึ่งร้อยแปดสิบวัน

แก้ไขและเพิ่มเติมดังนี้

มาตรา 11 ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหาย จะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย ที่เกิดแก่ ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการ วินิจฉัย

ของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่ง ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ในกรณีที่ผู้เสียหายยังไม่ได้รับผลการพิจารณาจากหน่วยงานของรัฐ ตามวรรคสอง หากปรากฏว่าอายุความฟ้องคดีครบกำหนดไปแล้วในระหว่างการพิจารณาคำขอของหน่วยงานของรัฐ ให้ขยายอายุความฟ้องคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันครบกำหนดตามวรรคสอง

หากมีการแก้ไขและเพิ่มเติมข้อความความดังกล่าวให้ชัดเจนเช่นนี้แล้ว จะทำให้ผู้เสียหายทราบว่าควรต้องดำเนินการยื่นคำขอตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด อีกทั้งยังเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย อันเป็นการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เหมาะสมและสอดคล้องกับ กฎหมาย ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อีกด้วย

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 (แก้ไขเพิ่มเติม)

พระราชบัญญัติวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีทางปกครอง

พ.ศ. 2543

กฎหมายต่างประเทศ

Article 47 Jurisdiction to review legality of rules

Supreme Court of Japan, 2020

The Administrative Case Litigation Act, 1962

The Constitution of Japan, 1947

หนังสือ

กำชัย จงจักรพันธ์. (2547). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุ*

ความ (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: โครงการดาราและวารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

- คำชัย จงจักรพันธ์. (2558). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ* (พิมพ์ครั้งที่ 10). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
- ขุนสมาหิตคดี (โปี โปรูปต์). (2549). *พจนานุกรม บรรจุคำตั้งแต่โบราณกาลถึงปัจจุบันกาลสำหรับความสะดวกในผู้ใคร่ศึกษาและผู้ต้องการทราบ*, พิมพ์ในประเทศสยามครั้งแรก พ.ศ. 2574. กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- จิต เศรษฐบุตร. (2550). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2556). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2563). *ความรับผิดชอบของรัฐ: ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ชวลา จันทรจนา. *ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองและสัญญาทางปกครอง ตามกฎหมายฝรั่งเศส. รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ* กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. (2540), *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, กรุงเทพฯ: จีรรัชการพิมพ์
- ตรีเพชร จิตรมหีมา. (2565). *เอกสารประกอบคำบรรยาย วิชา LAW 621 บัณฑิตสัมมนาในกฎหมาย เอกชน 6 (Graduate Seminar in Public Law) ครั้งที่ 4. สัมมนาประเด็นความรับผิดของรัฐ และหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง*, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยศรีปทุม
- เทพวิฑูร, (พระยา) (บุญช่วย วณิกกุล). (2509). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1-2 มาตรา 1 ถึง 240*. กรุงเทพฯ: ไทยพิทยา
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). *หลักพื้นฐานกฎหมายฝรั่งเศส* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- บรรเจิด ลิงคะเนติ. (2548). *ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ* (พิมพ์ครั้งที่ 1) กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

- ไพจิตร บุญญพันธ์. (2541). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 8) กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ
- ไพจิตร บุญญพันธ์. (2544). *กฎหมายเปรียบเทียบไทยกับประมวลกฎหมายนานาประเทศ* กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- ไพจิตร บุญญพันธ์. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด พระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลักกฎหมายลักษณะละเมิด ข้อเสนอพื้นฐานความผิดกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 13). กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ
- เพ็ง เพ็งนิตติ. (2561). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด พระราชบัญญัติ ความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง* (พิมพ์ครั้งที่ 11), กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่
- เทพสิทธิ์ รักไตรรงค์. (2557). *ปัญหาการกำหนดเหตุวันเริ่มนับและสิ้นสุดระยะเวลาการฟ้องคดี พิพาทเกี่ยวกับ สัญญาทางปกครองของไทย*. Assumption University Law Journal, 6 (1).
- พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล). (2556). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียง มาตราว่าด้วยนิติกรรม ระยะเวลา อายุความ บรรพ 1 มาตรา 149-193/35 พระยาเทพวิฑูร (บุญช่วย วณิกกุล) ปรับปรุงโดย กำชัย จงจักรพันธ์*, กรุงเทพฯ: กองทุนศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- พัชฌา จิตรมहीมา. (2564). *หลักเกณฑ์สำคัญในกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พิเคราะห์ปัญหา ของบทบัญญัติกฎหมายเพื่อนำไปสู่แนวคิดในการพัฒนาปรับปรุง กฎหมาย, บทความเชิงพิเคราะห์เพื่อการพัฒนา กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่* กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2548). *ความรับผิดของรัฐในกฎหมายเยอรมัน (Staatshaftung) รวมบทความทาง วิชาการเล่ม 1 : กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ*, กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง
- ภัทรศักดิ์ วรรณแสง. (2546). *หลักกฎหมายละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วารี นาสกุล. (2557). *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และ ลาภมิควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่

- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2547). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย*,
กรุงเทพฯ : สำนักงานกฤษฎีกา.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). *คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง*
กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2552). *หลักนิติรัฐและนิติธรรม, รัฐศาสตร์สาร : รัฐศาสตร์ธรรมศาสตร์ 60 ปี
รัฐศาสตร์สาร 30 ปี* (เล่ม 1), กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย
เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ*. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2543). การกระทำทางปกครอง. เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตรพนักงาน
คดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 1. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง
- ศันันท์กรณ์ โสคติพันธุ์. (2557). *คำอธิบายนิติกรรม – สัญญา* (พิมพ์ครั้งที่ 18). กรุงเทพฯ :
วิญญูชน.
- ศันันท์กรณ์ โสคติพันธุ์. (2561) *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลาภมิ
ควรได้* (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ : วิญญูชน
- โสภณ รัตนากร. (2539). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะหนี้*, กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ
- สถิตย์ เล็งไชสง. (2549). *คู่มือกฎหมายแพ่ง เล่ม 1 ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ระยะเวลา อายุความ และ
กฎหมายว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ:
ธรรมสาร
- อนุชา สุนสวัสดิกุล. (2552). *หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความ
รับผิด 108 ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*. กรุงเทพฯ: ธรรมดาเพลส.
- ศักดิ์ สนองชาติ. (2545). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา*.
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ศักดิ์ สนองชาติ. (2556). *คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและ
ความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539*
(พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

ศักดิ์ดา ธนิตกุล. (2559). *กฎหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย*

(พิมพ์ครั้งที่ 3), 24 กรุงเทพฯ: วิญญูชน

สามารถ วราดิศย์. (2556). *คู่มือปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 2), กรุงเทพฯ : วิญญูชน

สุขุม สุภนิตย์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด* (พิมพ์ครั้งที่ 7), กรุงเทพฯ : นิติบรรณการ

สรวรรักษ์ สุวรรณเสรี และอาคม ศรียาภย์. (2561). *อายุความครบวงจร* (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 2).

กรุงเทพฯ : แสงจันทร์การพิมพ์

สมพร พรหมหิตาธร. (2551). *อายุความ (แพ่ง – อาญาและคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา)* (พิมพ์ครั้งที่

7). กรุงเทพฯ: นิติธรรมฯ.

อัศววิทย์ สุมาวงศ์. (2553) *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา*

(พิมพ์ครั้งที่ 6) กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ฤทัย หงส์สิริ. (2555). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ:

สำนักอบรม ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

Virgile Rossel. (1920). *Manuel de Droit Fédéral des Obligations*, t. 1. และ จิตติ ดิงศภักดิ์. (2523).

คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : คณะ

นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วารสาร บทความ

Lionel Neville Brown and John Francis Garner, *French Administrative Law*, 2 edition, London :

Butterworths, 1973, pp. 99-109. อ้างถึงใน ศรีเพชร จิตรมหีมา. (2555). หลักเกณฑ์การ

วินิจฉัยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของ

เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. *วารสารนิติพัฒนนิทัศน์*, ปีที่ 1 ฉบับปฐมฤกษ์, กรุงเทพฯ : คณะ

นิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

วรชัย แสนสีระ. (ม.ป.ป.). การนำหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษตามกฎหมายต่างประเทศมาบังคับใช้

กับคดีละเมิด ตามกฎหมายไทย มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Refllection.

วารสารจุดนิติ

ศิริพันธ์พร ชารมดี. (2559). ความรับผิดชอบทางละเมิดของคณะกรรมการเลือกตั้ง ศึกษากรณีการกระทำ
ละเมิด ในการปฏิบัติหน้าที่, *วารสารวิชาการ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิม
พระเกียรติ*, 7(1). กรุงเทพฯ

วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์

กิริติ บัวสด. (2564). *ปัญหาการฟ้องชำระค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กลุ่มวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

กุลธาดา วุฒิสารวัฒนา. (2558). *ปัญหากฎหมายในการเยียวยาผู้เสียหายที่ถูกกระทำละเมิดจรรยา
ภาพ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ตระหง่าน เกียรติศิริโรจน์. (2547). *อายุความหรือการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

กฤษณ์ฐ ดอนไพร. (2563). *ระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย ศึกษาปัญหาการรับคำฟ้อง
เกี่ยวกับ การกระทำละเมิดต่อเนื่อง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

เรณูมาศ สุวรรณศรี. (2563). *ปัญหาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ศึกษากรณีการดำเนินคดี
ล้มละลายกับ เจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ เนื่องจากได้ประพฤติกู้ช่วยอย่างร้ายแรง
หรือกระทำการใดอันเป็นการประพฤติกู้ช่วยอย่างร้ายแรง*. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

บรรลือ สามารถกุล. (2559). *คดีปกครองที่ยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาการยื่นฟ้องคดีโดยมีเหตุ
จำเป็นอื่น*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประยูร กันไพเราะ (2554). *ความรับผิดชอบทางละเมิดในความเสียหายทางจิตใจที่เกิดกับผู้ได้รับความ
เสียหายลำดับสอง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์, คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

สายสุดา นิงสานนท์. (2525). *ความรับผิดชอบเด็ดขาดในกฎหมายลักษณะละเมิด*. วิทยานิพนธ์
นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อุทัย วงศ์วรพฤษย์. (2545). *คำอธิบายใหม่ทดแทน ศักยภาพเสียความสามารถประกอบการงาน.*

วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารอื่นๆ

กรมศุลกากร. (2561). คู่มือการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ 91

กรุงเทพฯ: ส่วนวินัยและความรับผิดชอบทางละเมิด สำนักบริหารทรัพยากรบุคคลกรมศุลกากร

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. รายงานวิจัยเสนอต่อ

สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง

ไสลเกษ วัฒนพันธุ์. (2563). *เอกสารประกอบคำบรรยายเนติบัณฑิต วิชากฎหมายลักษณะละเมิด*

ภาคเรียนที่ 1 สมัยที่ 73. กรุงเทพฯ: เนติบัณฑิตยสภาในพระบรมราชูปถัมภ์

Piper, in MunchKomm-BGB, § 839 RdNr.2 อ้างถึงใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2555). *กฎหมายปกครอง*

เปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ. กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Article 1384 On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait,

mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des

choses que l'on a sous sa garde.

CE, 12 mars 1975, Pothier, Rec. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 12 มีนาคม ค.ศ. 1975 คดี Pothier)

CE, 23 juin 1954, Dame Vve LITZLER, Rec. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 23 มิถุนายน

ค.ศ. 1954 115 คดี Dame Vve LITZLER)

CE, Sect., 1 octobre 1954, Bernard, Rec. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1954

คดี Bernard), CE, 27 février 1981, Commune de Chomville-Malaumont, Rec. (คำวินิจฉัย

สภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1981 คดี Commune de Chomville-Malaumont)

CE, Ass, 26 octobre 1973, Sadoudi, Rec. (คำวินิจฉัยสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ. 1973

คดี Sadoudi)

De Cupis A. (1979). *Il Danno: Teoria generale della responsabilita' civile*. volume secondo.

Giuffrè: Milano.

Immanuel Goldsmith. (1959). *Damages for personal Injury and Death*. in Canada.

TC. (2004), *Prefet des Hauts-de-Seine*. (คำวินิจฉัยศาลคดีชี้ดกัน ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004

คดี Préfet des Hauts-de-Seine)

ฐานข้อมูลออนไลน์

Haftung bei Amtspflichtverletzung 839 (1) Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. **Bankruptcy**. (Online). Available: [https:// www.gesetze- im- internet.de/bgb/_839.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bgb/_839.html).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - สกุล

นายธนดล ดีหะสิงห์

วัน เดือน ปีเกิด

29 กันยายน 2535

สถานที่อยู่ปัจจุบัน

29/4 หมู่ที่ 8 ตำบลนาขึง อำเภอเมือง จังหวัดเพชรบุรี

วุฒิการศึกษา

พ.ศ. 2558

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ประวัติการทำงาน

พ.ศ. 2560 - ปัจจุบัน

นิติกร มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี