

แนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายความรับผิดชอบ
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เทศบาลนครนครศรีธรรมราช

คำนำ

เมื่อเกิดความเสียหายต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือต่อบุคคลภายนอกจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 รวมทั้งกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้อง แต่เนื่องจากมีกรณีฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าหน้าที่ หรือผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเข้ามาเกี่ยวข้อง แนวทางปฏิบัติและหนังสือสั่งการต่างๆที่ยึดถือปฏิบัติมีไม่ครบถ้วน ไม่เรียงลำดับ ฎกยกลึก รวมถึงไม่เป็นปัจจุบัน ผู้รวบรวมจึงได้จัดทำแนวทางปฏิบัติตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยได้รวบรวม เรียบเรียงเนื้อหา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว วิเคราะห์หนังสือสั่งการและคำพิพากษาศาลปกครอง เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลภายนอกจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะได้ทราบขั้นตอนการปฏิบัติว่ากฎหมายกำหนดไว้เช่นไร ควรปฏิบัติและดำเนินการอย่างไร รวมถึงใช้เป็นเอกสารอ้างอิง โดยได้จัดทำเป็นลำดับขั้นตอนและเป็นปัจจุบัน ครอบคลุมในด้านต่างๆ ด้วยการยกตัวอย่าง วิเคราะห์ปัญหา แสดงความคิดเห็น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนครศรีธรรมราช คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้ที่สนใจได้นำไปศึกษาและนำไปปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาดและปัญหาที่อาจเกิดขึ้นได้ในภายหลัง

นายกันทร กฤตรัชตนันต์

นิติกร

14 พฤศจิกายน 2558

สารบัญ

แนวทางการปฏิบัติตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	หน้า
การนำกฎหมายมาใช้บังคับ	1
การรายงานความเสียหาย	1
การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2
การปฏิบัติตามแนวทางการสอบข้อเท็จจริง	3
หลักเกณฑ์และการพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่	4
การพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	6
ระยะเวลาการสอบข้อเท็จจริงและการประชุมคณะกรรมการ	8
การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารท้องถิ่น	9
กรณีที่หน่วยงานไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	9
การแจ้งผลการวินิจฉัยและการแจ้งสิทธิอุทธรณ์	10
การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย	11
กรณีผู้เสียหายใช้สิทธิการฟ้องคดีต่อศาล	11
กรณีผู้เสียหายร้องขอให้หน่วยงานชดเชยค่าสินไหมทดแทน	13
การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงาน	15
การใช้สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐ	16
การผ่อนชำระ	16
การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	17
กรณีผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด	18
การฟ้องคดีต่อศาล	20
ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	20
ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง	22
สิทธิของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่	27
การกำหนดค่าเสียหายและแนวทางการพิจารณาของศาลในการกำหนดค่าเสียหาย	27
บทสรุป	28
บรรณานุกรม	29

แนวทางปฏิบัติตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยในส่วนของเจ้าหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่นซึ่งได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี รองนายก เลขานุการ ที่ปรึกษา ประธานสภาสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งพนักงานข้าราชการส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างประจำ ถือเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4¹ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นกัน ซึ่งมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 ได้วินิจฉัยว่า “การที่นายกององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้อนุมัติงานจ้างการก่อสร้างทางหลวงชนบทด้วยวิธีพิเศษซึ่งมีราคาค่าจ้างสูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาในการประกวดราคาซึ่งถูกนายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดยกเลิก เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่” จากคำพิพากษาดังกล่าวย่อมเห็นได้ว่านายกององค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน เป็นเจ้าหน้าที่ตามความหมายของพระราชบัญญัติดังกล่าว

การนำกฎหมายมาใช้บังคับ

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก การพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่จึงอยู่ในบังคับของ

- 1 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539
- 2 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539
- 3 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
- 4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- 5 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

6 กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

7 หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การรายงานความเสียหาย

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ หรือเกิดความเสียหายกับบุคคลภายนอกและบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายได้เรียกร้องค่าเสียหายให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบแล้ว สิ่งแรกที่ต้องกระทำคือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลทรัพย์สินดังกล่าวต้องรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ และให้ผู้บังคับบัญชานั้นรายงานต่อไปตามลำดับชั้น จนถึงหัวหน้าหน่วยงานซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่นทราบ²

¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 “ในพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด”

² หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 1.1 “ให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้าและให้มีการรายงานตามลำดับ

เช่นนายกเทศมนตรี นายกองค้การส่วนตำบล นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัด และผู้รวบรวมมีความเห็นว่ผู้บริหารท้องถิ่นควรมอบหมายให้นิติกรทำการตรวจสอบเบื้องต้นก่อนว่

- 1 มีบุคคลใดบ้างได้กระทำละเมิด หรืออาจมีส่วนร่วมในการรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
 - 2 ผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่หรือเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่
 - 3 เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอก หากเป็นกรณีกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้ว บุคคลภายนอกนั้นได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมหรือไม่
- การตรวจสอบเบื้องต้นมีความสำคัญซึ่งจะกล่าวต่อไป และเมื่อได้ความแน่ชัดจากการตรวจสอบดังกล่าวแล้วก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนต่อไปโดยแบ่งเป็นกรณีดังนี้

การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0313.6/ว2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งกำหนดขั้นตอนไว้ให้ผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบโดยเร็ว **เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่** เพื่อหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบและค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชดใช้³ ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานแห่งนั้นหรือหน่วยงานอื่นได้ตามที่เห็นสมควร และแม้ตามระเบียบกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แต่เพื่อความเหมาะสม เห็นควรแต่งตั้งประธานกรรมการซึ่งมีระดับตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้ถูกสอบสวน โดยต้องแต่งตั้งให้เสร็จภายใน 15 วันนับถัดจากวันที่ได้รับรายงานความเสียหาย⁴

ในการพิจารณาบุคคลที่แต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการดังกล่าวต้องพิจารณาก่อนว่ามีบุคคลใดบ้างได้กระทำละเมิดหรืออาจมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่น เป็นผู้บังคับบัญชาในระดับต้น หรือในระดับสูงที่อาจต้องร่วมรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากคณะกรรมการต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับเรื่องละเมิดนั้นเพราะอาจส่งผลให้กระบวนการพิจารณาไม่ชอบ⁵

ขึ้นถึงหัวหน้าฝ่ายบริหารของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นๆและรายงานให้จังหวัดทราบทันที” สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 7

³ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 1.2 “กรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นและหัวหน้าฝ่ายบริหารมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นๆ ให้หัวหน้าฝ่ายบริหารแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบ และจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้ แล้วรายงานให้จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยทราบทันที” สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8

⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0313.6 /ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ข้อ 2 “คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ให้มีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นแห่งนั้นหรือหน่วยงานอื่นตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ต้องดำเนินการแต่งตั้งภายใน 15 วันนับถัดจากวันที่ได้รับทราบรายงานความเสียหาย”

⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 13 “เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้

- (1) เป็นคู่กรณีเอง
- (2) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (3) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียง ภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น....”

การพิจารณาความเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

คณะกรรมการต้องพิจารณาว่าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่หรือไม่เป็นอันดับแรก ซึ่งตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ 849/2542 ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า “ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ได้บัญญัติไว้ว่า เจ้าหน้าที่ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง โดยเจ้าหน้าที่ ต้องมีลักษณะเป็นการปฏิบัติงานเป็นประจำและต่อเนื่อง มีอัตราค่าตอบแทนโดยมีการเลื่อนขั้นเงินเดือน และมีการลงโทษทางวินัย หากไม่เข้าตามลักษณะดังกล่าวแล้วย่อมไม่ใช่เจ้าหน้าที่ตามความเห็นดังกล่าว” ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับแต่งตั้งในหน่วยงาน ลูกจ้างชั่วคราวหรือลูกจ้างโครงการ จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำวินิจฉัยดังกล่าว นอกจากนี้ลูกจ้างที่หน่วยงานของรัฐได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานเป็นครั้งคราว เฉพาะงาน ไม่ว่าจะมิใช่สัญญาจ้างเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม ความสัมพันธ์ของบุคคลดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐที่ว่าจ้างต้องบังคับตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 896/2542 วินิจฉัยว่า “การแต่งตั้งให้บุคคลอื่นเป็นตัวแทนเก็บเงินค่าไฟฟ้าแทนการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค บุคคลดังกล่าวไม่เป็นเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากเป็นสัญญาจ้างทำของตามมาตรา 428 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

ดังนั้นหากบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่นั้นไปทำละเมิด ก็ต้องรับผิดชอบหน่วยงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 โดยมีให้นำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ แต่ไม่ได้หมายความว่าเมื่อพิจารณาเบื้องต้นแล้วพบว่าผู้กระทำละเมิดไม่ใช่เจ้าหน้าที่แล้วจะไม่ต้องมีการตั้งกรรมการหรือยุติการดำเนินการ เนื่องจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความผิดทางละเมิดยังมีหน้าที่พิจารณาว่ามีข้อเท็จจริงอย่างไร มีบุคคลใดบ้างต้องรับผิดชอบ ต้องรับผิดชอบในฐานะเจ้าหน้าที่หรือไม่ใช่เจ้าหน้าที่ จึงต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับความรับผิดนั้นหรือไม่ เช่น ในฐานะผู้ปฏิบัติ หรือผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

การปฏิบัติตามแนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

คณะกรรมการต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.7/ว 56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 เรื่องแนวทางการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามประเภทสำนวนการสอบสวน ซึ่งแบ่งสำนวนการสอบสวนเป็น 5 ประเภท ตามแบบ ส.1 – ส.5 โดยคณะกรรมการต้องใช้แบบบันทึกการสอบสวน (สล.1) และรายงานผลการสอบสวนตามแบบ (สล.2) และต้องสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายให้ครบถ้วนตามแบบที่กำหนดไว้

ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้อง รวบรวมพยานหลักฐาน รับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ สถานที่ โดยต้องปฏิบัติตามแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึก และการรายงานผลตามรูปแบบการสอบสวนที่กระทรวงการคลังกำหนด⁶ นอกจากนี้คณะกรรมการต้องพิจารณาว่าการทำละเมิดและความเสียหายมีสาเหตุเกิดจากอะไร และต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอ และเป็นธรรม⁷ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 วรรคหนึ่ง⁸ มิฉะนั้นอาจทำให้คำสั่งทางปกครองที่ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบได้

⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14

⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 15

⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 30 “ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจกระทบถึงสิทธิของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ต้องให้คู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมี โอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน”

หากคณะกรรมการให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมให้ปากคำหรือไม่ไปพบคณะกรรมการสอบสวน (ในกรณีเจ้าหน้าที่ได้เกษียณอายุ พ้นจากตำแหน่งหรือลาออก) ในกรณีนี้ถือว่าคณะกรรมการได้ให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่แล้ว ก็ให้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานอื่นที่มีอยู่ต่อไป

หลักเกณฑ์และการพิจารณาเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่

1 คณะกรรมการต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมเป็นกรณีๆไป โดยไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหายก็ได้⁹

คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 147/2550 การที่นักรักษาการโรงอยู่เวรยามเฝ้าอาคารโดยไม่ใช้ความระมัดระวังในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการดังเช่นวิญญูชนพึงกระทำ จนเป็นเหตุให้คนร้ายลักเอาเครื่องคอมพิวเตอร์ไปจำนวน 29 เครื่อง อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย แต่โดยที่นักรักษาการโรงมีได้มีหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย และมหาวิทยาลัยก็ได้จัดให้มีเจ้าหน้าที่โดยตรงในการรักษาความปลอดภัย แต่ได้ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการตามปกติมาอยู่เวรโดยไม่มีผู้ตรวจเฝ้าและไม่มีระเบียบข้อบังคับหรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาเวรยาม ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม รวมทั้งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐแล้ว การที่มหาวิทยาลัยให้นักรักษาการโรงรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 20 ของความเสียหายหลังจากหักค่าเสื่อมแล้ว จึงเป็นการเหมาะสมและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

จากคำพิพากษาเห็นได้ว่าเป็นกรณีการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดที่หน่วยงานมอบหมายให้นักรักษาการโรงมารักษาเวรยาม หรือมอบเจ้าหน้าที่ทั่วไปให้ปฏิบัติหน้าที่ชั่วคราวด้านการเงิน เจ้าหน้าที่นั้นย่อมมีความระมัดระวังแตกต่างจากผู้มีวิชาชีพด้านนั้นโดยเฉพาะซึ่งจะมีความระมัดระวังเป็นพิเศษมากกว่า ดังนั้นการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของบุคคลแต่ละบุคคลจึงแตกต่างกัน

2 คณะกรรมการต้องพิจารณาว่าความรับผิดที่ต้องชดใช้มีจำนวนเท่าไร หากหน่วยงานมีส่วนรับผิดชอบหรือเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานก็ต้องหักออกจากค่าเสียหาย¹⁰ ตัวอย่างเช่นกรณีเจ้าหน้าที่ขับรถชนและรถของหน่วยงานมีสภาพไม่ดีเพราะเครื่องยนต์ไม่ดี ระบบห้ามล้อไม่ปกติ หลอดไฟขาด ในกรณีนี้คณะกรรมการต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งละเมิดและต้องหาเหตุผลหย่อนค่าสินไหมทดแทนให้กับเจ้าหน้าที่ด้วย

3 คณะกรรมการต้องพิจารณาโดยการไม่นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หลายคนที่ได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่หลายคนที่ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่หน่วยงานของรัฐจะให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดในฐานะลูกหนี้ร่วมไม่ได้ตามมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹¹ นอกจากนี้ยังต้องพิจารณาด้วยว่าเจ้าหน้าที่แต่ละระดับจะมีความรับผิดชอบในเรื่องเดียวกันแตกต่างกันไปตามประสบการณ์ในการทำงาน การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน

⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสอง “สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้”

¹⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสาม “ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย”

¹¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสี่ “ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ...”

จึงต้องพิจารณาตามส่วนของการกระทำว่าผู้ใดมีส่วนในการทำละเมิดมากกว่าก็ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนมากกว่า หากมีส่วนในการทำละเมิดเท่ากันก็ย่อมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามส่วนเท่ากันและเป็นการรับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้ทำละเมิดเท่านั้น

4 ในกรณีที่ทรัพย์สินสูญหายหรือเสียหาย หากหน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินแทนทรัพย์สินที่สูญหายหรือเสียหายนั้น คณะกรรมการจะต้องคำนวณค่าเสียหายโดยหักค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินตามหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาด้วย¹²

5 คณะกรรมการต้องพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.2/ว 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่องแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่¹³ ยกตัวอย่างเช่น

การจัดซื้อจัดจ้างไม่ถูกต้อง กรรมการพิจารณาผลต้องรับผิดชอบ 60% ฝ่ายพัสดุรับผิดชอบ 20% ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น/กลาง (ผ่านงาน) รับผิดชอบ 10% ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (ผู้อนุมัติ) รับผิดชอบ 10%

การตรวจรับการจ้างไม่ถูกต้อง การก่อสร้างไม่เป็นไปตามรูปแบบรายการ กรรมการพิจารณาผลต้องรับผิดชอบ 30% ผู้ควบคุมงานรับผิดชอบ 50% ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น/กลาง (ผ่านงาน) รับผิดชอบ 10% ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (ผู้อนุมัติ) รับผิดชอบ 10%

การใช้เงินผิดระเบียบ ไม่นำเงินรายได้เข้าบัญชี หรือนำไปใช้โดยผิดระเบียบ ฝ่ายการเงินรับผิดชอบ 20% ผู้บังคับบัญชาชั้นต้น/กลาง (ผ่านงาน) รับผิดชอบ 30% ผู้บังคับบัญชาชั้นสูง (ผู้อนุมัติ) รับผิดชอบ 50%

คำพิพากษาฎีกาที่ 4129/2530 “กรณีผู้เสียหายขับรถด้วยความรวดเร็วไม่ใช่ความระมัดระวัง ถือว่ามีส่วนประมาทด้วย ศาลจึงให้จำเลยรับผิดชอบเพียงสองในสามส่วนของค่าเสียหายทั้งหมด”

จากคำพิพากษาเห็นได้ว่ากรณีเจ้าหน้าที่ขับรถไปเฉี่ยวชนกับรถผู้เสียหาย และเป็นเหตุให้รถของผู้เสียหายและรถของหน่วยงานได้รับความเสียหาย หากคณะกรรมการพิจารณาได้ความว่าผู้เสียหายมีส่วนในการกระทำละเมิด ก็ต้องหักส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ออกตามความเหมาะสม เนื่องจากการละเมิดส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่อของฝ่ายผู้เสียหายด้วย

ตัวอย่างความรับผิดชอบตามสัดส่วน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 กรมสรรพากรมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้สรรพากรอำเภอและหัวหน้างานบัญชีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 40 และร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด มีผลเป็นการเรียกค่าเสียหายจนเต็มจำนวนความเสียหาย โดยมีได้นำหลักเกณฑ์มาพิจารณาอันเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงให้เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ทำให้ชำระเกิน ประกอบกับข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้บังคับบัญชามีได้มีส่วนร่วมในการทุจริตแต่ต้องรับผิดชอบในฐานะที่มีได้ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาและเปิดโอกาสให้กระทำการทุจริต เมื่อคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำ ความเป็นธรรมและความบกพร่องของหน่วยงาน เห็นควรหักส่วนความรับผิดชอบออกร้อยละ 80 คงเหลือให้ผู้บังคับบัญชารับผิดชอบเพียงคนละร้อยละ 20 ของความเสียหายทั้งหมดเท่านั้น

¹² หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0507.2 / ว 81 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2545 เรื่องหลักเกณฑ์การคำนวณค่าเสื่อมราคาทรัพย์สินที่ต้องเรียกชดใช้ตามความรับผิดชอบทางละเมิด

¹³ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0804.4/ว 3986 ลงวันที่ 23 พ.ย. 2550 ได้มีหนังสือให้ปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.2/ว 66 ลงวันที่ 25 กันยายน 2550 เรื่องแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่โดยอนุโลม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 549/2551 แม้ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้หรืออนุญาตให้พนักงานขับรถนำรถยนต์ไปใช้ส่วนตัว การเกิดอุบัติเหตุและความเสียหายของรถยนต์ของราชการจึงเกิดจากพนักงานขับรถโดยตรงแต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขออนุญาตใช้รถยนต์และขออนุญาตนำรถยนต์ของราชการมาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพัก ผู้ฟ้องคดีก็ต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลการเก็บรักษารถยนต์ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ เมื่อทราบว่าพนักงานขับรถคนดังกล่าวไม่นำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่บ้านพักก็ต้องติดตามแต่กลับละเลยจนเป็นเหตุให้พนักงานขับรถนำรถยนต์ไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวจนประสบอุบัติเหตุในเวลาต่อมา ถือว่าความเสียหาย ส่วนหนึ่งเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีในการควบคุมดูแลรถยนต์ของทางราชการผู้ฟ้องคดีจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการด้วย คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการในอัตราร้อยละ 50 ของจำนวนค่าเสียหายจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2552 กรณีกระทำโดยจงใจและไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดดังกล่าวเต็มจำนวน

การพิจารณาการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คณะกรรมการต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง¹⁴ หากกระทำโดยไม่ได้จงใจหรือประมาทธรรมดาที่ไม่ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตามหากไม่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องรับผิดชอบส่วนตัวตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งตามพระราชบัญญัติความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6¹⁵ กำหนดว่าถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบนั้นเป็นการเฉพาะตัว โดยต้องชดใช้เต็มจำนวนและต้องรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วม และจะไม่นำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้บังคับ เนื่องจากกฎหมายมีเจตนารมณ์ให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่และรับประกันการทำงานเฉพาะในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 155/2552 ผู้บังคับบัญชาได้กล่าวหมิ่นประมาทผู้ฟ้องคดีซึ่งทำให้เสียชื่อเสียงและถูกดูหมิ่นเกลียดชัง แต่เรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องส่วนตัว มิใช่การกระทำละเมิดทางปกครอง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 บุรุษไปรษณีย์ในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ดูหมิ่นและขัดขวางการจับกุมของพนักงานตำรวจถือเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่ต้องรับผิดชอบร่วมด้วย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2512/2529 ตำรวจไปรักษาความสงบในงานบวชนาคถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ แต่เมื่อได้ดื่มสุราจนเมาและทะเลาะกับชาวบ้านแล้วชกป้อนออกมาข่มขู่และป้อนโดนชาวบ้าน ถือว่าเป็นเรื่องส่วนตัวไม่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงไม่ต้องรับผิดชอบร่วมกับตำรวจคนดังกล่าว

¹⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” และ มาตรา 10 “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

¹⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2552 ตำรวจใช้กำลังข่มขู่ผู้เสียหายซึ่งแม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เกิดจากเหตุส่วนตัว ไม่ใช่การกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้ได้

จากคำพิพากษาเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดที่มีใช้จากการ**ปฏิบัติหน้าที่** คือการกระทำละเมิดที่มีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใดหรือกระทำการนั้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

คำสั่งศาลปกครองที่ 292/2552 ตำรวจไปตรวจค้น จับกุม และขังผู้เสียหาย เป็นการดำเนินการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดอำนาจไว้โดยเฉพาะ ถือเป็นกรกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานจะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้

คำสั่งศาลปกครองที่ 199/2552 ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้เทศบาลยกเลิกคำสั่งระงับการก่อสร้างและห้ามใช้อาคาร ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องบุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งเป็นผู้ออกคำสั่งเป็นการส่วนตัวไม่ได้ ต้องฟ้องหน่วยงาน

จากคำพิพากษาสรุบได้ว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง จะฟ้องหน่วยงานไม่ได้**และต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม**

เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

จงใจ หมายถึงการกระทำโดยรู้สำนึกว่าการกระทำนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายกับบุคคลอื่นซึ่งจะเกิดขึ้นจากการกระทำของตน ไม่ว่าจะผลเสียหายที่จะมากหรือน้อยก็ตาม แม้ไม่มีเจตนาที่ถือว่าจงใจแล้ว **แต่ถ้ากระทำโดยสุจริตแต่เข้าใจข้อเท็จจริงผิด** แสดงว่าเป็นการกระทำโดยไม่รู้ถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่เสียหายโดยจงใจ¹⁶

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.283/2551 กรณียึดรถของกลางมาเก็บไว้ในบ้านของคนอื่นเป็นการ**จงใจ**ไม่ปฏิบัติตามระเบียบเมื่อไม่ปฏิบัติตามจนรถได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการจงใจกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.37/2552 กรณีผู้อำนวยการโรงเรียนรู้อยู่แล้วว่ามีบ้านว่างแต่ยังอนุมัติให้ครูเบิกค่าเช่าบ้าน ถือเป็นกรณี**จงใจ**ทำผิดต่อระเบียบราชการ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.70/2552 โครงการขุดลอกและสร้างถนนเลียบลำห้วยได้รูล้ำเข้าไปในที่ดินของชาวบ้านโดยไม่มีอำนาจบุกรุกและครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นกร**จงใจ**ทำให้ชาวบ้านได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ต้องพิจารณาว่าความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำที่มีใช้โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมนิ่งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะนั้นนั้นจำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก โดยหากคาดหมายได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดเห็นการอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น¹⁷

¹⁶ จิตติ ดิงศภัทย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452 , พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), น.178.

¹⁷ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540เรื่องหรือแนวทางปฏิบัติตามพ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดฯ

ตัวอย่างคำพิพากษาการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1789-1790/2518 กรณีโรงงานของจำเลยเผาเศษปอ ทำให้มีควันดำปกคลุมถนนจนมองไม่เห็นทางข้างหน้า เป็นเหตุให้มีรถขับมาชนท้ายรถโจทก์ซึ่งจอดอยู่ได้รับความเสียหายซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เคยเกิดมาแล้ว 2-3 ครั้งแต่ก็ปล่อยปลະละเลยไม่เปลี่ยนวิธีการเผาเศษปอ เป็นกรณีที่จำเลยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.72/2550 สรรพากรอำเภอและหัวหน้างานบัญชีไม่ตรวจสอบเงินสดและลงทะเบียนคุมเช็คประจำวัน อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตโดยง่ายด้วยการยกยอกเอาเงินสดไป ถือได้ว่าไม่ใช้ความระมัดระวังตามวิสัยซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจะพึงมีอันถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.214/2549 กรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ โดยไม่ตรวจสอบใบเบิกเงินที่เสนอผ่านตนเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ทุจริตยกยอกเงิน ถือได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีลักษณะเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่าการที่ผู้บังคับบัญชาทั้งในระดับสูงและในระดับต้นที่ไม่ควบคุมดูแลผู้ได้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายอันเป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาอาศัยโอกาสจากการปฏิบัติหน้าที่กระทำการทุจริต กรณีนี้ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง¹⁸

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2552 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้างประจำรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดได้ ต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมชั่วร้ายด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งการกระทำที่ถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น หมายถึงการกระทำโดยมิได้เจตนาแต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีชั่วร้ายด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ส่วนการอ้างว่าเป็นกรณี **เหตุสุดวิสัย** ซึ่งไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดนั้น มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.533/2551 วินิจฉัยว่าเหตุสุดวิสัยจะต้องเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้บุคคลผู้ต้องประสบเหตุนั้นจะได้อาศัยความระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้นแล้วก็ตาม ซึ่งหากสามารถป้องกันหรือหลีกเลี่ยงได้ ย่อมไม่อาจอ้างได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย

ระยะเวลาการสอบข้อเท็จจริงและการประชุมคณะกรรมการ

สำหรับระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงกำหนดว่าให้คณะกรรมการเสนอผลการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน ถัดจากวันที่ทราบคำสั่ง และขอขยายได้อีก 30 วัน¹⁹

¹⁸ สำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายจากบทความสันติคดีปกครองที่น่าสนใจ, (กรุงเทพฯ : บริษัท ประชาชน จำกัด, 2552, หน้า 24.)

¹⁹ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0313.6 /ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 “คณะกรรมการต้องเสนอผลการพิจารณาต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใน 60 วันนับถัดจากวันที่ประธานกรรมการทราบคำสั่งแต่งตั้ง แต่ถ้ายังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ขออนุญาตหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อขยายเวลาดำเนินการอีกไม่เกิน 30 วัน

เมื่อคณะกรรมการได้สอบข้อเท็จจริงเสร็จแล้วต้องมีการประชุมเพื่อเสนอความเห็นโดยมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง ซึ่งถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสินและความเห็นของคณะกรรมการต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พยานหลักฐานสนับสนุน หากเจ้าหน้าที่คนใดมีความเห็นแย้งก็ให้บันทึกในทำบันทึกรับทราบได้ เพื่อให้เป็นข้อมูลหลากหลาย ถูกต้องและเป็นธรรมประกอบการวินิจฉัยของหัวหน้าหน่วยงานก่อนมีคำสั่ง²⁰

การวินิจฉัยสั่งการของผู้บริหารท้องถิ่น

เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้รับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบแล้วให้วินิจฉัยสั่งการภายใน 15 วัน โดยต้องพิจารณาสำนวนการสอบสวนอย่างละเอียด หากมีประเด็นใดที่ยังมีปัญหาหรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ก็สามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนหรือสอบเพิ่มเติมได้ เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการจนครบถ้วนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นผู้นิจฉัยสั่งการว่าการละเมิดนั้นมีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใด โดยผู้บริหารสามารถวินิจฉัยได้โดยไม่ผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการและเมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วไม่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังพิจารณาก่อนภายใน 7 วันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการและส่งสำเนาสรุปผลการสอบสวนและการวินิจฉัยสั่งการให้จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยทราบภายใน 15 วัน²¹

กรณีที่หน่วยงานไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

คณะกรรมการต้องพิจารณาตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่องความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ประกาศ ณ วันที่ 31 มีนาคม 2552 ซึ่งมีสาระสำคัญพอสรุปได้ว่า

ความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐจากสาเหตุทั่วไป เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหายซึ่งมิได้มีสาเหตุจากการทุจริตเงินขาดบัญชี หรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฏระเบียบสำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

อย่างไรก็ตามในเรื่องที่เข้าข่ายยกเว้นดังกล่าวก็เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังทราบทุก 3 เดือนตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด

แต่หากเป็นเรื่องที่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบก็ต้องจัดส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริง โดยให้ Scan เอกสารประกอบการพิจารณาและทำการบันทึกเป็นไฟล์ PDF และบันทึกเอกสารที่จัดทำขึ้นใหม่ด้วยโปรแกรม Microsoft Word รวมทั้งบันทึกข้อมูลดังกล่าวลงแผ่น CD-ROM แล้วจัดส่งพร้อมรายงานผลการสอบสวนที่ส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบโดยไม่ต้องส่งสำเนาเอกสาร²²

เมื่อกระทรวงการคลังแจ้งผลการสอบสวนและผู้บริหารท้องถิ่นเห็นชอบก็ให้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหาย หากผู้บริหารท้องถิ่นมีความเห็นแย้งกับกระทรวงการคลังต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา

²⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 15

²¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท. 0313.6 /ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ข้อ 5

²² หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.7/ว 56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 เรื่องแนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบตามประเภทสำนวนการสอบสวน

เพื่อวินิจฉัยภายใน 7 วันนับแต่วันรับทราบผล และเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามผลการวินิจฉัยของกระทรวงมหาดไทยและรายงานผลให้กระทรวงมหาดไทยทราบ²³

ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วและแจ้งให้ผู้กระทำความผิดชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนทันที โดยไม่ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบและไม่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าว ถือว่าไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนี้แล้วในปัจจุบันได้มีหนังสือของกรมบัญชีกลางได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ในการบันทึกข้อมูลในระบบความรับผิดชอบและแพ่ง โดยต้องเตรียมรายละเอียดเบื้องต้นและชี้แจงข้อมูลโดยการกรอกแบบฟอร์มออนไลน์ได้ที่ <http://goo.gl/By2mRh> อีกด้วย²⁴

การแจ้งผลการวินิจฉัยและการแจ้งสิทธิอุทธรณ์

หน่วยงานต้องแจ้งผลการวินิจฉัยให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทราบ และเนื่องจากคำสั่งให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานต้องแจ้งสิทธิการอุทธรณ์โดยระบุในหนังสือคำสั่งว่า “หากไม่พอใจคำวินิจฉัยให้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ออกคำสั่งภายใน 15 วันนับแต่ได้รับทราบคำสั่ง”²⁵ มีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ 22/2546 วินิจฉัยว่าเมื่อคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้เงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเห็นว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งนั้นภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เพราะคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะตามนัยมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หากหน่วยงานไม่แจ้งสิทธิว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ ระยะเวลาอุทธรณ์ก็จะขยายจาก 15 วันนับแต่วันทราบคำสั่งเป็น 1 ปีนับแต่วันทราบคำสั่งตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว²⁶ ซึ่งมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 503/2551 ได้วินิจฉัยไว้ว่าเมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งให้ชำระค่าเสียหายก็ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไม่ได้กำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคหนึ่ง เมื่อหนังสือมิได้มีการแจ้งสิทธิและระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผู้ฟ้องคดีจึงสามารถยื่นคำอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้ภายในหนึ่งปี

²³ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่มท. 0313.6 /ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ข้อ 6.2 “กรณีที่หัวหน้าฝ่ายบริหารมีความเห็นแย้งกับความเห็นกระทรวงการคลังให้ส่งผลการตรวจสอบของกระทรวงการคลังให้กระทรวงมหาดไทยภายใน 7 วันและเมื่อได้รับผลการวินิจฉัยของกระทรวงมหาดไทยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารฯ ดำเนินการออกคำสั่ง...”

²⁴ หนังสือของกรมบัญชีกลาง ที่ ก.ค. 0410.6/ว239 ลงวันที่ 7 กรกฎาคม 2558 เรื่อง การใช้งานระบบความรับผิดทางละเมิดและแพ่ง

²⁵ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 “ภายใต้บังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว...”

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 40 “คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ให้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งดังกล่าวไว้ด้วย

ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่และระยะเวลาดังกล่าวมีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง”

สำหรับการพิจารณาว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้นเป็นผู้ใด ต้องเป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 44 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2 เช่น ในกรณีผู้ทำคำสั่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งนั้น

อย่างไรก็ตามผู้รวบรวมเห็นว่า การให้เจ้าหน้าที่ที่ได้รับคำสั่งต้องอุทธรณ์คำสั่งปกครองดังกล่าวก่อนจึงจะมีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ น่าจะไม่ใช่ผลดีต่อตัวเจ้าหน้าที่แต่กลับเป็นการเพิ่มภาระให้กับเจ้าหน้าที่ที่ต้องอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งหากพ้นกำหนดเวลาอุทธรณ์ก็จะเสียสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ และแม้เจ้าหน้าที่จะยื่นอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วก็ตาม โอกาสที่จะมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งดังกล่าวนั้นมีน้อยมากหรือเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและหัวหน้าหน่วยงานได้มีคำสั่งตามมาตรา 12 ดังกล่าวโดยเป็นการสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแม้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเห็นแย้งกับกระทรวงการคลังต้องส่งเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเพื่อวินิจฉัยและสั่งการและเมื่อกระทรวงมหาดไทยได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามผลการวินิจฉัยของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ดังนั้นแม้เจ้าหน้าที่จะได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งแต่ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีอำนาจพิจารณา ก็ไม่อาจจะพิจารณาหรือวินิจฉัยให้มีผลแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลังหรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณีได้

การดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายแบ่งเป็น 2 กรณีคือ

1 กรณีผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล

1.1 ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ในกรณีนี้เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นทราบ ก็ให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเพื่อสอบสวนหาผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนและจำนวนที่ต้องชดเชย โดยนำขั้นตอนที่ใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมาใช้บังคับโดยอนุโลม²⁷ และให้หน่วยงานรวบรวมข้อเท็จจริงพยานหลักฐานและประสานขอความอนุเคราะห์พนักงานอัยการให้การต่อสู้คดี²⁸

เนื่องจากพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ได้กำหนดว่ากรณีเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่และก่อความเสียหายให้บุคคลภายนอก หน่วยงานต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก โดยต้องฟ้องหน่วยงานให้รับผิดชอบฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ในทางกลับกัน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่าหากความเสียหายไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กรณีนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ และจะฟ้องหน่วยงานไม่ได้ ดังนั้นถ้าหน่วยงานได้ตั้งกรรมการสอบความรับผิดชอบแล้วและมีความเห็นว่าความเสียหายไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กรณีนี้ต้องแจ้งให้พนักงานอัยการทราบเพื่อจะเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี²⁹ แต่ในทางกลับกันหากความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีนี้ด้วย หน่วยงานต้องรีบแจ้งต่อพนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาลเพื่อให้เจ้าหน้าที่พ้นจากการเป็นคู่ความในคดี และขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ด้วย³⁰

²⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 31

²⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 35

²⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 36

³⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 37

1.2 ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีเจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดต่อผู้เสียหายและผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครอง เนื่องจากเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีละเมิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นเมื่อผู้บริหารท้องถิ่นเชื่อว่าความเสียหายเป็นเหตุอันเกิดมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ จึงต้องมีการตั้งกรรมการสอบสวนหาผู้รับผิดชอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 35 ซึ่งกำหนดว่าในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่ชักช้า และตามข้อ 31 กำหนดให้นำขั้นตอนที่ใช้ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง การดำเนินคดีในศาลปกครองของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่ามิมีนิติกรที่มีความรู้ความสามารถ ก็ให้ดำเนินคดีในศาลปกครองได้เองจนถึงที่สุด³¹ โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้อัยการดำเนินการตั้งเช่นกรณีถูกผู้เสียหายยื่นฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม ดังนั้นในคดีปกครองนิติกรสามารถแถลงต่อศาลปกครองเพื่อเรียกเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีหรือขอให้พ้นจากการเป็นคู่ความในคดีตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 36 หรือ 37 ดังกล่าวได้

นอกจากนี้ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงาน อาจเป็นกรณีใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทน ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะ ตัวการ - ตัวแทน ผู้ว่าจ้าง - ผู้รับจ้าง ลูกจ้าง - นายจ้าง เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการที่ผู้ทำการแทนได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหาย หน่วยงานก็ต้องรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นกัน ยกตัวอย่างกรณี กรุงเทพมหานครซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เช่น การทำการก่อสร้างสาธารณูปโภค ถนน สะพาน อาจดำเนินการนั้นด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นทำการแทนได้ ในกรณีนี้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2545 วินิจฉัยว่าเอกชนผู้รับจ้างของกรุงเทพมหานครไม่ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างสะพานลอยเป็นเหตุให้อาคารของเอกชนได้รับความเสียหาย กรุงเทพมหานครต้องรับผิดชอบในการละเมิดดังกล่าว

จากกรณีดังกล่าวเห็นได้ว่าเมื่อผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ก็ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิด เพื่อพิจารณาว่ามีเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายหรือไม่เพียงใด ซึ่งแม้จะมีการจ้างเอกชนดำเนินการแต่กรุงเทพมหานครก็ยังมีอำนาจในการควบคุมการทำงานของเอกชนและต้องตรวจสอบว่าการก่อสร้างของเอกชนทำให้ผู้เสียหายนั้นได้รับความเสียหายหรือไม่ ซึ่งการที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้วทำให้ผู้อื่นเสียหาย จึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายดังกล่าว แต่ในส่วนที่ผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องศาลปกครอง แล้วศาลปกครองจะมีอำนาจ

³¹ หนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ มท0804.4/ว 160 ลงวันที่ 23 มกราคม 2550 ให้ถือปฏิบัติตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/ว 184 ลงวันที่ 14 ธันวาคม 2549 เรื่องการปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีเรื่อง การดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครอง

พิจารณาคดีในประเด็นใดหรือไม่เพียงใด หรือเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ก็อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่จะต้องมีความวินิจฉัยต่อไป

ในกรณีหน่วยงานมีความประสงค์จะประนีประนอมยอมความในชั้นศาลก็ต้องปฏิบัติตามหนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ มท 0804.4/ว637 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2552 เรื่องซักซ้อมแนวทางปฏิบัติกรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งตามหนังสือระบุว่าในกรณีเจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก หากหน่วยงานประสงค์จะประนีประนอมยอมความต่อหน้าศาลกับบุคคลภายนอกจะกระทำได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยก่อน

นอกจากนี้ในกรณีศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว หากหน่วยงานแพคดีหรือได้รับค่าเสียหายไม่เต็มตามฟ้องหน่วยงานก็ต้องอุทธรณ์หรือฎีกาก่อนทุกครั้งแล้วรายงานจังหวัดและกระทรวงมหาดไทยทราบต่อไป³²

2 กรณีผู้เสียหายร้องขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (ไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาล)

เป็นการใช้สิทธิของผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11³³ โดยผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงโดยไม่ได้ฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเมื่อหน่วยงานได้รับคำร้องขอแล้วต้องให้ผู้เสียหายกรอกข้อความตามแบบคำขอ และออกไปรับคำขอให้ผู้เสียหายเก็บไว้แล้วดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนต่อไป³⁴ โดยหน่วยงานต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0410.2/ว 12 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2558 เรื่องการกำหนดแบบคำขอและแนวทางการดำเนินการกรณีบุคคลภายนอกยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

เมื่อหน่วยงานได้รับคำขอแล้ว หากเห็นว่าการละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ก็ต้องมีการตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 31³⁵ โดยมีการตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงและนำขั้นตอนการดำเนินการในกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมาใช้โดยอนุโลม

ในกรณีนี้หน่วยงานต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายได้ยื่นคำขอให้ชดใช้ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่อยู่ถึงการละเมิด และรู้ตัวผู้ฟ้องจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 572/2549) หากยื่นคำขอเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แม้หน่วยงานจะพิจารณาคำขอแต่หากผู้เสียหายไม่พอใจผลการพิจารณา ก็ล่วงเลยเวลาที่จะฟ้องต่อศาลปกครองตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

³² หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0313.6 /ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น ข้อ 7

³³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย”

³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 32 “ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด หรือกระทรวงการคลัง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มิได้สังกัดหน่วยงานใด หรือหน่วยงานของรัฐแห่งใดแห่งหนึ่ง ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน รับคำขอนั้นและดำเนินการตามระเบียบนี้โดยไม่ชักช้า”

³⁵ อ้างแล้วเชิงบรรณที่ 27

ต่อจากนั้นคณะกรรมการต้องพิจารณาการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ 3 ตุลาคม 2554 เรื่องหลักเกณฑ์การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์พอสรุปได้ว่า ให้มีการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีการหักค่าเสื่อมในกรณีทรัพย์สินเสียหาย หรือกรณีเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายแก่ร่างกายหรือชีวิต ซึ่งกำหนดว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่ผู้เสียหายต้องเสียไปเป็นค่ารักษาพยาบาลให้ชดใช้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็นแต่ไม่เกิน 50,000 บาท ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างเจ็บป่วย ค่าชดเชยแทนการสูญเสียอวัยวะ หรือสูญเสียสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะ ค่าปลงศพ ค่าขาดไร้อุปการะ ซึ่งการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะต้องให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยให้กระทำภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานผลการสอบสวน และให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและแจ้งผลการวินิจฉัยแก่ผู้เสียหายทราบโดยเร็ว แต่ถ้าผู้เสียหายไม่พอใจในผลการวินิจฉัย ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาคดีภายใน 90 วันนับตั้งแต่วันที่ผู้เสียหายได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ค่าสินไหมทดแทนที่เกินกว่าที่กำหนดหรือนอกเหนือจากประกาศนี้ ให้หน่วยงานของรัฐทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายกรณีไป โดยมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0804.4/ว 144 ลงวันที่ 10 มกราคม 2556 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องถือปฏิบัติตามประกาศกระทรวงการคลังดังกล่าวและเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้พิจารณาคำขอตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเสร็จแล้ว ต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงมหาดไทยตรวจสอบด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย ก็ให้คิดดอกเบี้ยตามอัตราดอกเบี้ยในกรณีผิดนัดนับแต่วันที่ได้กระทำละเมิดจนถึงวันชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายด้วยตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 34 วรรคสอง

การแจ้งสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล

เมื่อหน่วยงานได้สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเสร็จแล้ว ต้องแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้เสียหายทราบ หากเป็นกรณีการกระทำละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจการวินิจฉัยของศาลปกครอง หน่วยงานต้องแจ้งผลการวินิจฉัยและสิทธิการฟ้องคดีให้ผู้เสียหายทราบโดยทำเป็นหนังสือระบุว่า **“ถ้าหากท่านประสงค์จะฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยเรื่องดังกล่าวให้ทำเป็นคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่ได้รับหนังสือนี้”** ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49³⁶ โดยหากไม่ได้ระบุวิธียื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องต่อศาลให้ผู้เสียหายทราบ ผลตามกฎหมายจะทำให้ระยะเวลายื่นคำฟ้องต่อศาลซึ่งมีกำหนดน้อยกว่า 1 ปี ขยายเป็น 1 ปี ตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯดังกล่าว³⁷ ซึ่งในกรณีนี้แตกต่างจากกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานต้องมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่อุทธรณ์คำสั่งให้ชำระเงินก่อนภายใน 15 วัน จึงจะมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครอง³⁸

³⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49 “การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น”

³⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 50 “คำสั่งใดที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ให้ผู้ออกคำสั่งระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย

การเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ

วิธีการและขั้นตอนการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงจนแล้วเสร็จและทราบตัวผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนเงินที่ต้องชดใช้แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1 กรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แบ่งเป็น

- เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เช่น การขับรถชนคนเกิดอุบัติเหตุเป็นผลให้รถของหน่วยงานได้รับความเสียหาย

- เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น การตรวจรับงานจ้างไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้หน่วยงานได้รับความเสียหาย

ให้หน่วยงานออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล³⁹ ซึ่งการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการปฏิบัติหน้าที่นี้ หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งก็ต้องออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในเวลาที่กำหนดไม่น้อยกว่า 7 วัน ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานก็อาจใช้มาตรการทางปกครองยึด आयัด ททรัพย์สินของเจ้าหน้าที่เพื่อนำมาขายทอดตลาดเพื่อชำระหนี้ได้ ส่วนการใช้มาตรการบังคับทางปกครองก็ให้ใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁴⁰ ซึ่งการออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่า 7 วันนี้ถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญก่อนจะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป

2 เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยไม่ได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้หน่วยงานต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรมโดยไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังเช่นข้อ 1 (แต่ในทางปฏิบัติผู้รวบรวมมีความเห็นว่าควรออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ก่อนซึ่งหากเจ้าหน้าที่ยินยอมชดใช้ก็เป็นการลดขั้นตอนการปฏิบัติ)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 836/2547 เจ้าหน้าที่ขับรถของหน่วยงานไปเกิดอุบัติเหตุและรถได้รับความเสียหาย การขับรถชนกับผู้เสียหายถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของพนักงานขับรถ ไม่ใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในกรณีที่ปรากฏต่อผู้ออกคำสั่งใดในภายหลังว่า ตนมิได้ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งให้ผู้นั้นดำเนินการแจ้งข้อความซึ่งพึงระบุดามวรรคหนึ่งให้ผู้รับคำสั่งทราบโดยไม่ชักช้าในกรณีนี้ให้ระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่ผู้รับคำสั่งได้รับแจ้งข้อความดังกล่าว

ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ตามวรรคสองและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องมีกำหนดน้อยกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ "ได้รับคำสั่ง"

³⁸ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 25

³⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 "ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด"

⁴⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 "คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือนเจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง"

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)⁴¹ ศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณา จึงต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งจากคำพิพากษาดังกล่าวสรุปได้ว่าในกรณีนี้หน่วยงานอาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 และใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ หรือจะใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรมก็ได้เช่นกัน

การใช้สิทธิไต่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกจากการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว (จากการที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานหรือยื่นฟ้องต่อศาล) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ชำระเงินได้ภายในเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 12⁴² โดยเรียกได้เฉพาะในกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

ในกรณีนี้ผู้รวบรวมเห็นว่าแม้จะเป็นการกระทำละเมิดที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่ผู้เสียหายก็ไม่มีสิทธิฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ให้รับผิดเป็นการส่วนตัวได้ เพราะมีบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการส่วนตัวดังนั้นก็เห็นได้ว่าการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเพียงเหตุให้หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิไต่เบี่ยได้เท่านั้น

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” จึงเห็นได้ว่าการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามมาตรา 12 สามารถดำเนินการได้ทั้งกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

การผ่อนชำระ

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 13 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดตามมาตรา 8 และมาตรา 10 สามารถผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะครอบครัว ความรับผิดชอบ และพฤติการณ์อื่นๆประกอบด้วย นอกจากนี้หน่วยงานต้องปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 9 ซึ่งมีเนื้อหาสำคัญคือหากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถชำระเงินได้ในคราวเดียวก็ให้ผ่อนชำระได้เป็นรายเดือน ทุกเดือนในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของรายได้รายเดือน แต่ต้องไม่ใช่กรณีกระทำโดยทุจริต โดยต้องทำเป็นสัญญารับสภาพหนี้และให้มีผู้ค้ำประกันหรือวางหลักประกัน และหน่วยงานต้องรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบทุก 3 เดือน

⁴¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้... (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

⁴² อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 39

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

หากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชดใช้ตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณีซึ่งจะกล่าวต่อไป โดยต้องดำเนินการภายในอายุความที่กำหนดไว้ใน มาตรา 9 หรือมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นอกจากนี้หน่วยงานยังมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และนำออกขายทอดตลาด เพื่อนำเงินที่ได้มาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เลยโดยไม่ต้องฟ้องต่อศาลตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57⁴³

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หน่วยงานต้องปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ มท 0808.3/ว 916 ลงวันที่ 1 พฤษภาคม 2551 ซึ่งให้นาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติการยึด อายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษี มาเทียบเคียงปฏิบัติโดยอนุโลม

นอกจากนี้หนังสือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่ มท. 0804 /ว 125 ลงวันที่ 30 มกราคม 2547 ให้หน่วยงานปฏิบัติตามบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่ 494/2545 เรื่องสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือชอกกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้วินิจฉัยว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแม้ไม่ได้กำหนดอายุความไว้ แต่ก็ควรดำเนินการด้วยความรวดเร็วเท่าที่จำเป็น หากไม่มีกำหนดเวลาเลย ก็อาจก่อให้เกิดภาระต่อประชาชนมากเกินไปและเมื่อพิจารณาจากมาตรา 57 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม ก็ควรจะดำเนินการให้เสร็จภายใน 10 ปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน

อย่างไรก็ตามผู้รวบรวมเห็นว่าอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติไม่มีความชำนาญในการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องการยึด อายัดทรัพย์สินเพื่อนำมาขายทอดตลาด แตกต่างจากเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งมีความชำนาญในการดำเนินการดังกล่าวจึงอาจเกิดความผิดพลาดอันเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มตามจำนวน หรือเจ้าหน้าที่ต้องกลายเป็นผู้รับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายได้ สิ่งที่จะพอจะทำได้อาจเป็นเพียงสืบหาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงใดและก็ทำหนังสือขออายัดที่ดินแปลงดังกล่าวต่อสำนักงานที่ดิน ทำให้ที่ดินแปลงนั้นไม่สามารถทำการโอนกรรมสิทธิ์กันต่อไปได้จนกว่าจะได้ชดใช้ค่าเสียหายให้กับหน่วยงานก่อน

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เกษียณอายุราชการ พ้นจากตำแหน่ง หรือลาออก หน่วยงานก็ยังสามารถออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้และหากเจ้าหน้าที่ไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหาย หน่วยงานก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ แต่หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ตายแล้วย่อมไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2541 วินิจฉัยว่าแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกจากราชการไปแล้ว ก็ยังไม่พ้นความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีอำนาจออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

⁴³ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 40

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดการสถานธนาขันธ์ชำระหนี้ได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้และมีอำนาจเรียกให้ปลัดเทศบาล ซึ่งพ้นจากตำแหน่งหน้าที่เพราะเกษียณอายุราชการแล้วชำระหนี้ได้เช่นเดียวกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 ที่วินิจฉัยว่าการที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติจัดจ้างการก่อสร้างทางหลวงชนบทด้วยวิธีพิเศษ ซึ่งมีราคาจำสูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาในการประกวดราคา ซึ่งถูกนาย ก ผู้ขึ้นยกเลิก เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่อาจออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้เพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่เมื่อปรากฏว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สิ้นสุดลงเพราะความตาย ทำให้หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เช่นกัน กรณีจึงอยู่ในเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องคดีนี้เพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 362/2550 วินิจฉัยว่าเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ถึงแก่กรรม หน่วยงานย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด จึงต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่เจ้ามรดก โดยขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทโดยธรรม ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคำบังคับตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72(3)⁴⁴ โดยการฟ้องให้ศาลปกครองพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีผู้บริหารท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด

การแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานมีส่วนร่วมในการกระทำละเมิด มีแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท 0804.4/ว 1775 ลงวันที่ 10 ก.ย. 2550 ที่ให้ปฏิบัติตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 326/2550 กรณีหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้ทำละเมิด ซึ่งสรุปได้ว่าเป็นกรณีการแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงไม่เหมาะสมที่หัวหน้าหน่วยงาน เช่น นายกเทศมนตรีจะมีคำสั่งแต่งตั้งกรรมการเอง เพราะนายกเทศมนตรีมีส่วนได้เสียในการละเมิดและมีส่วนต้องร่วมรับผิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12⁴⁵ จึงให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลเทศบาลเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงทางละเมิด

⁴⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ (3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง”

⁴⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 “ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 ข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมให้ปลัดกระทรวงหรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร”

ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นได้ผู้กระทำละเมิดโดยอาจเป็นกรณีได้กระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กระทำโดยทุจริตหรือเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ได้บังคับบัญชาได้กระทำละเมิดโดยทุจริต ซึ่งตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313.6/ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่องหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 3 กำหนดว่า “ในกรณีทุจริตให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดพิจารณาว่าผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือที่ควบคุมเจ้าหน้าที่ที่กระทำทุจริตนั้นทุกชั้น รวมทั้งหัวหน้าฝ่ายบริหารฯ เป็นผู้ร่วมรับผิดชอบในกรณีดังกล่าวด้วย” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าในกรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชาได้กระทำละเมิดด้วยการทุจริต ผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องกันรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ในการละเมิดนั้นด้วย

มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่และผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งได้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดที่ 22/2546 ได้วินิจฉัยว่าคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นการมีคำสั่งต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในเรื่องของความไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียมาพิจารณาด้วย ประกอบกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษที่ 471/2549 วินิจฉัยว่า “หัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้ต้องรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดด้วยจึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเสียเอง ย่อมไม่สามารถทำการพิจารณาคำสั่งทางปกครองได้ตามมาตรา 13 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และมีพฤติการณ์ที่มีสภาพร้ายแรงอันตรายทำให้เกิดการพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ตามมาตรา 16⁴⁶ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นการออกคำสั่งให้ตนเองและเจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานต้องเสนอให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปทราบและมีคำสั่งต่อไปโดยนำกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยดำเนินการเพิกถอนและออกคำสั่งใหม่พร้อมแจ้งสิทธิอุทธรณ์ให้คู่กรณีทราบตามขั้นตอนทางกฎหมาย”

ในกรณีที่ผู้บริหารส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กระทำละเมิดต่อองค์กรปกครองท้องถิ่นเสียเอง เมื่อได้มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหากผู้บริหารท้องถิ่นประสงค์จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งซึ่งกำหนดไว้โดยเฉพาะ จากกรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่ง ผู้บริหารท้องถิ่นก็ต้องยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ก็คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2 (11)⁴⁷

⁴⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง “ในกรณีมีเหตุอื่นใด นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันตรายทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง เจ้าหน้าที่หรือกรรมการผู้นั้นจะทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องนั้นไม่ได้”

⁴⁷ กฎกระทรวงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2 “การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เป็น อำนาจของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้ ... (11) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค”

การฟ้องคดีต่อศาล

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าอาจมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลหรือหน่วยงานของรัฐถูกผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาล หรือเจ้าหน้าที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาล ไม่ว่าจะเป็ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จึงต้องมีการศึกษาเรื่องอำนาจการพิจารณาของศาลเพื่อประโยชน์ในการนำไปปฏิบัติต่อไป

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกซึ่งเป็นผู้เสียหายแล้วหน่วยงานของรัฐไม่ยอมชดใช้ค่าเสียหายหรือชดใช้ไม่เต็มตามจำนวนที่ผู้เสียหายเรียกร้อง ผู้เสียหายต้องพิจารณาอำนาจศาลเพื่อยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3)⁴⁸

ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาคดีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดมิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่ หรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ แต่มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยที่กฎหมายให้ปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 17/2545 ได้วินิจฉัยว่าการที่จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นบริษัทเอกชน โดยการว่าจ้างของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นจำเลยที่ 1 ได้ลงมือขุดเจาะเสาเข็มเพื่อทำการหล่อเสาตอม่อของสะพานลอยสำหรับคนเดินข้าม ซึ่งจำเลยที่ 2 ได้กระทำโดยไม่ใช้ความระมัดระวังเยี่ยงวิญญูชนทั่วไปจะพึงใช้ความระมัดระวังเป็นเหตุให้อาคารร้านค้าของโจทก์ได้รับความเสียหาย ผนังตึกและฝ้าเพดานแตกร้าวเป็นทางยาว หากจะซ่อมแซมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมต้องใช้เงินจำนวน 20,000 บาท เป็นการกล่าวอ้างว่าจำเลยที่ 2 กระทำการก่อสร้างโดยประมาทอันเป็นการกระทำทางกายภาพ ซึ่งลักษณะคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ฉะนั้นศาลแพ่งธนบุรีจึงมีอำนาจในการออกหมายเรียกกรุงเทพมหานครเข้ามาเป็นจำเลยร่วม รับผิดชอบโจทก์เฉพาะกรณีที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพเท่านั้น ส่วนข้อหาอื่นอันมีลักษณะเป็นคดีปกครองซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ศาลแพ่งธนบุรีจึงไม่อาจเรียกกรุงเทพมหานครเข้ามาเป็นจำเลยร่วมได้

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2546 ได้วินิจฉัยว่ากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ใช้อำนาจตามกฎหมายโดยปฏิบัติหน้าที่กรณีมีหน้าที่จัดให้มีถนน แล้วกระทำละเมิดจากการสร้างถนนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินเอกชนนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 836/2547 ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ขับรถของหน่วยงานไปเกิดอุบัติเหตุและรถได้รับความเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ขับรถชนกับผู้เสียหายถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติของพนักงานขับรถ มิได้เป็นการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งในกรณีนี้การขับรถชน

⁴⁸ อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 41

มิใช่การกระทำละเมิดทางปกครองดังนั้นผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมเนื่องจากศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะรับฟ้องคดีไว้พิจารณาตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ. 2542⁴⁹

จากคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวเห็นได้ว่ากรณีเจ้าหน้าที่ขับรถชนซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ มิใช่การกระทำละเมิดทางปกครองจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย กรณีนี้ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานให้ชำระค่าเสียหาย เมื่อหน่วยงานพิจารณาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วแจ้งค่าเสียหาย (มีบางกรณีหน่วยงานอาจเห็นว่าหน่วยงานไม่ต้องรับผิดเพราะมิใช่เรื่องการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเป็นส่วนตัว) แต่ผู้เสียหายไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงาน ในกรณีนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 282-283/2551 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีได้รถยนต์มาโดยการกระทำผิด จึงยึดไว้เป็นของกลางและครอบครองไว้ แต่เมื่ออัยการมีคำสั่งเด็ดขาดเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ฟ้องคดีจึงขอรับรถยนต์คืนดังกล่าวคืน ปรากฏว่ารถยนต์ได้รับความเสียหายและอยู่ในสภาพที่เสื่อมสภาพ หรือเสื่อมความนิยม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย ศาลวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีอำนาจยึดรถยนต์ของกลางไว้จะต้องใช้ความระมัดระวังตรวจตราของกลางให้อยู่ตามสภาพเดิมและต้องทำบัญชีของกลางไว้เป็นหลักฐานตามระเบียบ การที่รถยนต์ของกลางได้รับความเสียหายในช่วงเวลาที่อยู่ในความดูแลรักษาของเจ้าหน้าที่ถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการละเมิดต่อเจ้าของรถยนต์ที่ถูกยึด ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนเกียร์และคลัตช์ รวมทั้งค่าซ่อมแซมเครื่องยนต์และค่าเสียหายจากการที่ตัวถังรถมีร่องรอยขีดขูดและการที่ปล่อยปะละเลยไม่ดูแลรักษารถยนต์ตามระเบียบเป็นเหตุให้อุปกรณ์รถยนต์ได้รับความเสียหายและสูญหายด้วยนั้น จึงต้องรับผิดชดเชยค่าเสียหายโดยชดเชยราคาอุปกรณ์รถยนต์ที่เสียหายและสูญหาย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2546 กรุงเทพมหานครทำถนนแล้วล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินเป็นการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 830/2548 ได้วินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่สั่งให้รองผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย หากใช้การกระทำทางการเมืองแต่อย่างใดไม่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 416/2546 การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอนุมัติให้มีการจัดจ้างก่อสร้างทางหลวงชนบทด้วยวิธีพิเศษซึ่งมีราคาจ้างสูงกว่าราคาต่ำสุดที่มีผู้เสนอราคาเป็นการกระทำละเมิดซึ่งเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.47/2546 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลประมาทเลินเล่อในการจัดทำเอกสารการสอบราคาและสัญญาจ้างก่อสร้างถนนทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจ่ายค่าจ้างสูงกว่าความเป็นจริง โดยกำหนดค่าปรับผู้รับจ้างต่ำกว่าข้อกำหนดในประกาศสอบราคาตามโครงการก่อสร้าง เป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

⁴⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106 “สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม”

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 208/2545 ในกรณีกรุงเทพมหานครซึ่งมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาบาทวิถี แต่กลับละเลย ปล่อยให้เป็นร่องหลุมลึก เป็นเหตุให้ผู้เสียหายขับรถจักรยานยนต์ตกหลุมได้รับอันตรายแก่ร่างกาย และทรัพย์สิน อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2552 หน่วยงานมีหน้าที่บำรุงทางบก ทางน้ำ และจัดให้มีแสงสว่างบนทางดังกล่าว แต่กลับละเลยไม่ดูแลตรวจสอบความปลอดภัย ปล่อยให้ไฟฟ้ารั่วไหลลงบนลวดสลิงจนเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตจากการถูกไฟดูด ถือเป็นภาระละเมิดอันเกิดจากการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ที่ปฏิบัติ ตาม มาตรา 9 วรรคแรก (3) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ระยะเวลาในการฟ้องคดีปกครอง

กรณีผู้เสียหายยื่นฟ้องหน่วยงานต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายหรือขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 ซึ่งได้บัญญัติว่าการฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 225/2552 วินิจฉัยว่าการที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยไม่ยอมรับหนังสืออุทธรณ์คำสั่งไม่ผ่านการคัดเลือกเบื้องต้นเพื่อหาผู้มีสิทธิเสนอราคาของผู้ฟ้องคดีในวันที่ 26 ธันวาคม 2551 เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขาดโอกาสเข้าเสนอราคา ขาดรายได้จากการทำงานจ้างและเสียค่าใช้จ่ายในการซื้อแบบ ค่าธรรมเนียมค่าประกันงานและค่าใช้จ่ายในการติดต่อ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ กรณีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีในวันที่ 26 ธันวาคม 2551 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ในวันที่ 5 มกราคม 2552 จึงเป็นการฟ้องภายในกำหนดเวลาการฟ้องคดีคือ 1 ปี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 536/2551 ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครซึ่งมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีระงับการใช้อาคารพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แม้ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้ระงับการใช้อาคารจนกว่าจะได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เมื่อวันที่ 1 ธันวาคม 2549 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ แต่เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ไม่ได้วินิจฉัย

อุทธรณ์และแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายในเจ็ดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์ตาม มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 คือภายในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2550 จึงต้องถือว่าเหตุ แห่งการฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้คือ วันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2550 และผู้ฟ้องคดี ขอบที่จะยื่นฟ้องคดีนี้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2551 โดยมีต้องรอคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ อีกต่อไป แม้ว่าต่อมาคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ฯ จะมีคำ วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือลงวันที่ 9 พฤษภาคม 2550 แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดี ทราบก็ตาม ก็ไม่เป็นเหตุให้วันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดีต้องเลื่อนไปเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำ วินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2551 จึงเป็น การยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 229/2552 ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้กำหนดตำแหน่งและชี้แนวเขตที่ดินที่จะทำการ ขุดลอกคลองตามจุดที่กำหนดและการชี้แนวเขต ซึ่งแนวเขตที่ขุดลอกถูกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการ กล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการโต้แย้ง ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเข้าหลักเกณฑ์เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เมื่อตามคำฟ้องเป็นการฟ้องว่าขอให้คืนทรัพย์สินหรือชดเชยราคาทรัพย์สิน ที่เกิดจากการกระทำละเมิดอันเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการฟ้องกรณีการกระทำละเมิดที่ผู้ฟ้องคดีขอให้คืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาทรัพย์สิน ในคดีนี้ นั้น トラบเท่าที่ดินส่วนที่ถูกรุกล้ำของผู้ฟ้องคดียังคงมีสภาพเป็นคลองชลประทานและอยู่ในความ ครอบครองดูแลของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้นผู้ฟ้องคดีก็ย่อมใช้สิทธิในฐานะเจ้าของทรัพย์สินติดตามเอาทรัพย์สินของ ตนคืนตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความฟ้องร้องไว้ กรณีมิใช่การฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากการทำละเมิดตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่อาจนำกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 328/2551 กรมชลประทานได้ก่อสร้างฝายน้ำล้นจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี ไม่สามารถทำนาในที่ดินของตนได้ตั้งแต่ พ.ศ. 2526 ต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ 5 กรกฎาคม 2550 อันเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดี รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2550 ต่อเนื่องมาโดยตลอดการที่ ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายส่วนที่เกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. 2526 จนถึงวันที่ 4 กรกฎาคม 2549 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ในส่วนการเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับ ความเสียหายที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 ถึงวันที่ 5 กรกฎาคม 2550 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้ ถือได้ว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่ง การฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 66/2552 ได้วินิจฉัยว่าระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง

กรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานต่อศาลปกครองที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 หรือการที่ผู้เสียหายได้ร้องขอให้หน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วไม่พอใจคำวินิจฉัยของหน่วยงาน ต่อมาได้ฟ้องขอให้หน่วยงานเพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 49

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 849/2549 ซึ่งวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนายแพทย์ยื่นฟ้องผู้อำนวยการโรงพยาบาลต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ยกเลิกเงินค่าตอบแทน รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าตอบแทนพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งในข้อหาแรกการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ศาลไม่รับฟ้องไว้พิจารณาเพราะพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีที่กำหนดไว้ 90 วันแล้ว แต่ศาลก็ยังสามารถรับคำฟ้องข้อหาที่สองคือการให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ยื่นฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีและศาลยังมีอำนาจที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 192/2552 ซึ่งวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของร่วมในที่ดินอ้างว่าไม่ยินยอมให้ดำเนินการก่อสร้างอาคารในที่ดินของตน และการออกใบอนุญาตก่อสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งอนุญาตก่อสร้างและเรียกค่าเสียหาย กรณีนี้ศาลเห็นว่านำคดีมาฟ้องเมื่อพ้น 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีศาลไม่รับข้อหาเพิกถอนคำสั่งไว้พิจารณา ส่วนการฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการออกใบอนุญาตดังกล่าวซึ่งถือเป็นคดีละเมิดคำสั่งที่ต้องฟ้องภายใน 1 ปี นับแต่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีศาลรับไว้พิจารณาได้

จากคำพิพากษาศาลปกครองดังกล่าวสรุปเป็นแนวทางได้ว่าการฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งที่ไม่ชอบนั้น หากพ้นระยะเวลาการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเรียกค่าเสียหายในข้อหาละเมิดได้ ภายใน 1 ปี นับแต่ได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งถือเอาวันเดียวกับวันที่รู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องเพิกถอนคำสั่ง

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 349/2544 ในกรณีคำพิพากษาของศาลปกครองถึงที่สุดที่ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวทำละเมิดต่อหน่วยงาน จะมีผลทำให้เจ้าหน้าที่หลุดพ้นจากความรับผิดทางแพ่งด้วยหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับว่าศาลปกครองใช้เหตุผลใดในการยกเลิกเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หากศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยพิจารณาเนื้อหาสาระของคำสั่งนั้นแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด ในกรณีเช่นนี้ย่อมถือว่าศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าหน่วยงานไม่มีสิทธิที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าทดแทน แต่หากศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเพราะเหตุอื่น เช่น ผู้ออกคำสั่งไม่มีอำนาจ หรือเป็นคำสั่งที่ไม่ได้กระทำตามรูปแบบหรือขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของกฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ย่อมยังไม่หลุดพ้นจากความรับผิด

กรณีหน่วยงานฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาล เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานซึ่งมีอายุความ ตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้คือ

1 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง กรณี หน่วยงานของรัฐได้ตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิด ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งมีอายุความ 2 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ฟ้องชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนหรือรู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งการรู้ตัวผู้กระทำความผิดนั้นให้ถือเอาความรับรู้ของผู้บริหารท้องถิ่นเป็น สำคัญ ถ้าไม่ทราบแน่ชัดว่ารู้เมื่อใดให้ถือว่ารู้นับแต่วันที่รับทราบรายงานการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทาง ละเมิด

2 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสองตอนท้าย ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดและได้ ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังพิจารณา หากต่อมากกระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิด หน่วยงานต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้มีอำนาจของหน่วยงานมีคำสั่งตาม ความเห็นของกระทรวงการคลัง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 72/2550)

3 ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 ซึ่งเป็นกรณีหน่วยงาน ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นกรณีจึงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานย่อมมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

4 ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 448 วรรคแรกซึ่งมีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงาน รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นกรณีหน่วยงานฟ้อง เจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดทำให้หน่วยงานได้รับความเสียหายซึ่งไม่ได้เกิด จากการปฏิบัติหน้าที่

5 ตามมาตรา 1754 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้เสียชีวิตก่อนที่ หน่วยงานจะมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องฟ้องทายาทต่อศาล ปกครองภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานได้รู้หรือควรรู้ว่าเจ้าหน้าที่ได้เสียชีวิต

ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดถึงแก่ความตาย หน่วยงานจะต้องฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ภายในอายุความมรดก ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1754 วรรคสาม คือหน่วยงานต้องฟ้องคดี ภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดกซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ กรณีที่หน่วยงานทราบแล้วว่าตน มีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหน้าที่ แม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นจะยาวกว่าหนึ่งปี หน่วยงานก็ต้องฟ้องร้อง ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ตนได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้าหน่วยงานไม่รู้ว่ตนมีสิทธิเรียกร้อง ต่อเจ้าหน้าที่ในขณะที่หน่วยงานได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ อายุความหนึ่งปีก็ยังไม่เริ่มนับ แต่ไม่ ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตามก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เมื่อพ้นกำหนดสิบปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นทำละเมิดซึ่งเป็นอายุความที่ยาวที่สุดที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ทำละเมิดได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2551 ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็น เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ทำสัญญาซื้อที่ดินเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2540 สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อ

เรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือว่าวันทำละเมิดคือวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2540 ต่อมาเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2546 ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดและจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ 2 เมษายน 2550 ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องทายาทต่อศาลปกครอง ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2551 แม้จะเป็นการฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ และรู้ว่ามิสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดแล้ว

ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วหากหน่วยงานประสงค์จะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลก็ต้องดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว หากไม่ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 57 ได้ ซึ่งเดิมมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545⁵⁰ และ 157/2546⁵¹ ได้วินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกันว่าในกรณีหน่วยงานได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินแล้วเจ้าหน้าที่เพิกเฉย หน่วยงานจึงฟ้องคดีต่อศาลแต่ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและมีคำสั่งให้หน่วยงานใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยต้องมีหนังสือเตือนให้ชำระภายในกำหนดไม่น้อยกว่า 7 วัน หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามก็สามารถดำเนินการ โดยยึด आयทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่แล้วนำไปขายทอดตลาดได้ โดยในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ต้องดำเนินการภายในกำหนดอายุความดังกล่าวข้างต้นแล้วแต่กรณี จึงจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 127-128 /2554 กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งให้ใช้เงินตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และโดยที่มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เป็นมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้ชำระเงินโดยครบถ้วน หากผู้ฟ้องคดียังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ตัดสิทธิผู้ฟ้องคดีที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้เงินตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งเห็นได้ว่ากรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีชอบที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ทำละเมิดชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ทำละเมิดไม่ชำระและได้ถึงแก่ความตายในภายหลัง และผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะทายาทโดยธรรมของผู้ทำละเมิดชำระแทนแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงถือได้ว่ายังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในการบังคับทางปกครอง ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ แต่หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดยังมีชีวิตอยู่ ย่อมถือไม่ได้ว่ามีข้อขัดข้องดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

⁵⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้เป็นกรณีเฉพาะ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง

⁵¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546 เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามมาตรา 57 วรรคหนึ่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงถือได้ว่ากรณีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดี ไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

สิทธิของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

ตามหลักกฎหมายมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดเงื่อนไขห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ให้ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว โดยให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้เฉพาะหน่วยงานของรัฐเท่านั้น อย่างไรก็ตามแม้ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้ แต่หน่วยงานของรัฐที่ต้องร่วมรับผิดกับเจ้าหน้าที่ อาจใช้สิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1 กรณีหน่วยงานต้องรับผิดโดยลำพัง คือเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดต่อหน่วยงานและหน่วยงานก็ไม่มีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ หากผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่แต่ไม่ได้ฟ้องหน่วยงาน กรณีนี้เจ้าหน้าที่มีสิทธิขอให้ศาลเรียกหน่วยงานเข้ามาเป็นจำเลยร่วม เพื่อศาลจะได้พิพากษาในคราวเดียวกันว่าให้หน่วยงานรับผิดลำพังโดยไม่รวมเจ้าหน้าที่

2 กรณีหน่วยงานต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ คือเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานให้รับผิดโดยลำพัง หน่วยงานมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

หากศาลยกฟ้องเนื่องจากเหตุหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ไม่ใช่ผู้ต้องรับผิด กรณีนี้ให้ขยายอายุความฟ้องร้องให้ผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งไม่ได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปอีก 6 เดือน

ในกรณีที่หน่วยงานไม่ต้องรับผิดเลยเพราะความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้ที่ต้องรับผิดคือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดเท่านั้น ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539⁵² ในกรณีนี้ผู้ที่ต้องรับผิดคือเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเท่านั้น หน่วยงานจึงมีสิทธิขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาในคดีเพื่อให้รับผิดเป็นการเฉพาะตัวได้

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนและแนวทางการพิจารณาของศาลในการกำหนดค่าเสียหาย

ค่าสินไหมทดแทนคือการชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด เพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงกับฐานะเดิมเท่าที่จะสามารถทำได้ ซึ่งกระทำได้สองประการคือการคืนทรัพย์สินหรือการใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายใดๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด สำหรับค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงินคือค่าเสียหายซึ่งเกิดจากความเสียหายอันไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้ และความเสียหายนั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดต่อร่างกาย อนามัย หรือเสรีภาพแล้วก่อให้เกิดความเสียหายที่มีใช้ตัวเงินขึ้น ซึ่งผู้ถูกกระทำละเมิดสามารถเรียกให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 372/2550)

การกำหนดความเสียหายจากการกระทำละเมิดในทางปกครองมิได้แตกต่างจากหลักที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้ โดยต้องเป็นผลโดยตรงจากการทำละเมิดทางปกครอง โดยศาลจะกำหนดค่าเสียหายต่างๆ คือ ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน ค่าเสียหายที่ไม่อาจคิดเป็นตัวเงินได้ การคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา ค่าปลงศพ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้รูปการกระทำมาหาได้เพราะไม่อาจประกอบภารงานสิ้นเชิงหรือแต่เพียงบางส่วนทั้งในปัจจุบันและในเวลาอนาคต กรณีมีความเสียหายเกี่ยวกับร่างกาย อนามัยหรือเสรีภาพเกิดขึ้น ผู้เสียหายอาจ

⁵² อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 15

เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงินด้วยอีกก็ได้ เช่น ค่าทนายทนายทนายจาก บาดแผล ค่าที่ต้องทุพพลภาพตลอดชีวิต ต้องตัดขาพิการตลอดชีวิต ค่าที่ต้องเสียโฉม มีรอยแผลเป็นบนใบหน้า ค่าเสียหายเพราะร่างกายพิการทำให้สังคมรังเกียจ อับอายขายหน้า ไม่ได้เล่นกีฬา ไม่ได้สมรส นอกจากนี้ยังมี ค่าเสียหายที่ศาลปกครองวินิจฉัยให้ผู้ถูกระงับละเมิดมีสิทธิได้รับ เช่น สิทธิที่จะได้รับเงินเดือนเต็มจำนวนจากการออกคำสั่งไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบ ค่าเสียโอกาส ค่าพาหนะ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่างๆ แต่ใน ส่วนค่าเสียหายจากความทุกข์ใจ ซึ่งเป็นความเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงิน ความทุกข์ใจเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น และ ค่าเสียหายจากการเสื่อมเสียชื่อเสียงเป็นเพียงการคาดหมายและไม่อาจพิสูจน์ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้แน่นอนศาล ปกครองจะไม่กำหนดให้⁵³

บทสรุป

ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้างต้นว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ บุคคลภายนอก จากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต้องนำพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ระเบียบ ประกาศและหนังสือสั่งการมาใช้บังคับ นอกจากนี้ยังอาจมีกรณีต้อง พิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดทางอาญาและต้องนำกระบวนการดำเนินการทางวินัยมาใช้บังคับด้วย หรือไม่ คณะกรรมการความรับผิดทางละเมิดจึงควรศึกษารายละเอียดของกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครอง ต่างๆ อย่างละเอียดและทำความเข้าใจเป็นอย่างดี เพื่อจะได้ปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ต่อไป และเนื่องจากในปัจจุบันได้มีหลักเกณฑ์ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเบิกค่าตอบแทน คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในหนังสือ กระทรวงการคลังที่ กค 0406.4/ว 38 ลงวันที่ 28 เมษายน 2558 ผู้รวบรวมจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าคณะกรรมการ สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดควรจะได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ให้ถูกต้องและเป็นอย่างดี คู่คุณค่ากับสิทธิที่ได้รับ ค่าตอบแทนดังกล่าวต่อไป

⁵³ ศาลปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ. (ม.ป.ป.). หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด. ค้นเมื่อ 22 เมษายน 2559, เว็บไซต์ : http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08doc_detail.php?ids=15120

บรรณานุกรม

จิตติ ติงศภัทย์, (2526). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 2 มาตรา 354 ถึงมาตรา 452, พิมพ์ครั้งที่ 5.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์

อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, (2551). แนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ธรรมดาเพลส จำกัด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.) แหล่งที่มา <http://www.dla.go.th/work/ebook/eb280952/pdf3/C53.pdf>

(24 ตุลาคม 2558)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.) หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0804.4/ว 3986 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2550

แหล่งที่มา <http://www.dla.go.th/work/ebook/eb280952/pdf3/C19.pdf> (24 ตุลาคม 2558)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.) แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามประเภทสำนวนการสอบสวน.

http://www.dol.go.th/legal/images/medias/legal/file/Order/trot_part3.pdf (24 ตุลาคม 2558)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.) กฎหมายระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.

แหล่งที่มา http://www.dla.go.th/work/e_book/eb2/law3/11.html (24 ตุลาคม 2558)

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.) กฎหมายระเบียบและแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.

เล่ม 2. แหล่งที่มา <http://www.dla.go.th/work/ebook/eb280952/11.html> (24 ตุลาคม 2558)

คณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0601/087 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2540

แหล่งที่มา <http://thongthinlaw.blogspot.com/2015/05/0601087-7-2540-2539.html> (25 ตุลาคม 2558)

ศาลปกครอง. (ม.ป.ป.) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.36/2547. แหล่งที่มา

<http://court.admincourt.go.th/ordered/Attach/ABS/47/1-2-47-36-B.doc> (25 ตุลาคม 2558)

ศาลปกครอง. (ม.ป.ป.) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด. แหล่งที่มา

http://court.admincourt.go.th/ordered/NA_Result.aspx (25 ตุลาคม 2558)

ศาลปกครอง. (ม.ป.ป.) หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดทางละเมิด. แหล่งที่มา

http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/08doc_detail.php?ids=15120 (25 ตุลาคม 2558)

สำนักงานคลังจังหวัดตราด. (ม.ป.ป.) หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0410.2/ว 12 ลงวันที่ 27 ก.พ. 2558. แหล่งที่มา

<http://klang.cgd.go.th/trt/activity/v0012.pdf> (25 ตุลาคม 2558)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (ม.ป.ป.) การแบ่งส่วนความรับผิด ระหว่างเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่

หน่วยงานรัฐ. แหล่งที่มา www.parliament.go.th (25 ตุลาคม 2558)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.) แหล่งที่มา <http://app->

thca.krisdika.go.th/Naturesig/CheckSig?whichLaw=cmd&year=2544&lawPath=c2_0349_2544

(26 ตุลาคม 2558)

สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2558) หนังสือราชการ สจจ. นครศรีธรรมราช. แหล่งที่มา

http://www.nakhonlocal.go.th/book_detail.php?dated=2015-05 (26 ตุลาคม 2558)

สำนักงาน Thai Law Consult. (ม.ป.ป.) แหล่งที่มา <http://www.thailawconsult.com/deka18.html> (27 ตุลาคม 2558)

ส่วนเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล. (ม.ป.ป.) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจระหว่างศาล. แหล่งที่มา http://61.19.244.196/webportal/maincode/admin/liblinks/files/June_17_2008_1_19_fe0e40c4dd36e7f41fc7ec74d8d439e0.pdf (29 ตุลาคม 2558)

หอสมุดมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (ม.ป.ป.) แหล่งที่มา <http://digi.library.tu.ac.th/thesis/la/0990/07chapter5.pdf>
(30 ตุลาคม 2558)