



บทความวิชาการ

เรื่อง

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
Administrative litigation regarding liability for Torts of Public
Officers

จัดทำโดย

นายพฤทธิ์ นิमितสุรชาติ
รองประธานศาลอุทธรณ์

เอกสารฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรมหลักสูตร
นักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔
ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ – ๒๕๖๙
ลิขสิทธิ์ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(บทความทางวิชาการฉบับนี้ เป็นวรรณกรรมของผู้เข้ารับการอบรมโดยเฉพาะ)

ได้พิจารณาบทความทางวิชาการฉบับนี้แล้ว เห็นควรรับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาอบรม
หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔ ประจำปี
พ.ศ. ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ ของมูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

๐๙-๐๙

ที่ปรึกษาการจัดทำบทความ

(นางมณีวรรณ พรหมน้อย)

วันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๙

การดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

นายพทธี นิมิตสุรชาติ

รองประธานศาลอุทธรณ์

หลักสูตรนักบริหารระดับสูงในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง (บสป.) รุ่นที่ ๔

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความเป็นมาและเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับอยู่ก่อน โดยจะศึกษาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และบทความทางวิชาการ ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ทำให้บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐจะฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรงไม่ได้ และหากหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนตามความเสียหายของบุคคลภายนอกผู้เสียหายก็ได้ ทั้งนี้โดยต้องหักส่วนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือเป็นข้อผิดพลาดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการทำงานส่วนรวมของหน่วยงานของรัฐเอง นอกจากนี้แล้วพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะไม่มีการนำหลักความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนรับผิดชอบเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ส่วนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำละเมิดโดยมิใช่การปฏิบัติหน้าที่ การฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำสำคัญ : ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การร้องขอให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงิน อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

บทนำ

ความเป็นมา

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ได้มีการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้เป็นหลักในการพิจารณาเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตก็ตาม แต่หากมีข้อผิดพลาดบกพร่องไปบ้าง และเสียหาย เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบความเสียหายนั้นทุกกรณี และทางราชการ (ฝ่ายปกครอง) ก็สามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยได้เต็มจำนวน นอกจากนี้ยังมีการนำหลักในเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ที่มีการกระทำร่วมกันต้องรับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนี้ ทั้งที่เจ้าหน้าที่แต่ละคนที่มีการกระทำร่วมกันนั้น มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนไม่เท่ากัน

ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบการบริหารราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น มีความโปร่งใส และสามารถอธิบายได้ จึงได้มีการประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่ต้องรับผิดชอบ แม้จะปรากฏว่ามีข้อผิดพลาดบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม กล่าวโดยสรุปคือ หากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งหมด

เจตนารมณ์

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่ปรากฏท้ายพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆเป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือเป็นความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนี้มุ่งหมายแต่จะได้รับเงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วยจนบางครั้ง จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความ

รับผิดชอบที่เกิดขึ้น อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรืออุปสรรคเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

นอกจากนี้ตามมาตรา ๑๓ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิด ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงินที่ต้องรับผิดชอบนั้นได้ โดยคำนึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีจึงได้วางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนพิเศษ ๓๙ ง ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้ยกเลิกระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง ซึ่งออกตามมติคณะรัฐมนตรี แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ นว ๑๕๕/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๐๓ และบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งหนังสือเวียนของกระทรวงการคลังที่เกี่ยวข้องทั้งหมด และให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวแทน

เนื้อหาของเรื่อง

๑. ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึง หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย ^๑

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นี้เน้นถึงการทำงานแทนรัฐในลักษณะเจ้าหน้าที่ของภาครัฐทุกประเภท ดังนั้น

¹ ตามนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

เจ้าหน้าที่ตามคำนิยามดังกล่าวจึงหมายความว่าบุคลากรทุกประเภทที่ทำงานให้กับรัฐไม่ว่าจะเป็นลูกจ้างหรือจะเป็นกรรมการ และไม่จำเป็นจะต้องตั้งในฐานะใด^๒

บุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ บุคคล หรือนิติบุคคลที่มีใช้หน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ และให้หมายความรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐคนอื่น ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะสังกัดหน่วยงานเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับความเสียหายหรือสังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือไม่ก็ตาม เช่น กรณี นาย ส. ลูกจ้างชั่วคราวตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และนาย ป. ลูกจ้างชั่วคราว ตำแหน่งคนงาน ทำหน้าที่รดน้ำต้นไม้ริมถนน ในระหว่างการขับรถยนต์บรรทุกน้ำออกไปปฏิบัติหน้าที่ได้รับอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกับรถยนต์นั่งส่วนบุคคลอย่างกะทันหัน นาย ส. จึงห้ามล้อรถยนต์บรรทุกน้ำอย่างอย่างแรงทำให้รถยนต์บรรทุกน้ำพลิกคว่ำได้รับความเสียหาย นาย ส. ได้รับบาดเจ็บเล็กน้อย ส่วนนาย ป. ได้รับบาดเจ็บสาหัส กรณีดังกล่าวถือว่า นาย ส. พนักงานขับรถยนต์บรรทุกน้ำซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. กระทำละเมิดต่อนาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของ กทม. เช่นกัน เมื่อนาย ป. มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของนาย ส. นาย ป. จึงเป็นผู้เสียหาย และมีสิทธิเรียกร้องให้ กทม. ต้นสังกัดของนาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้

๒. หลักความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๒.๑ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ขับรถยนต์ของทางราชการไปติดต่อกับงานราชการแล้วไปชนรถยนต์ของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจไล่จับผู้ร้ายแล้วเกิดการยิงต่อสู้กันกระสุนปืนพลาดเป้าหมายไปถูกประชาชนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต กรณีเช่นนี้ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่เป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในผลแห่งการกระทำละเมิดนั้น บุคคลภายนอกหรือประชาชนผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ได้^๓ ในกรณีเจ้าหน้าที่ไม่สังกัดหน่วยงานใด ผู้ได้รับความเสียหายก็สามารถร้องขอให้กระทรวงการคลังชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้^๔

^๒ ตามนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๓ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๓๒

นอกจากบุคคลภายนอกหรือประชาชนผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้บุคคลภายนอกผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับคำขอดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า และหน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอที่ได้รับไว้นั้นให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน แต่ถ้าเป็นเรื่องซับซ้อนไม่อาจพิจารณาได้ทันภายในกำหนด ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ โดยขอขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน ๑๘๐ วัน ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนกระทำละเมิดจริงก็กำหนดค่าเสียหายไปด้วย และส่งคำสั่งนั้นให้กับผู้เสียหายที่ยื่นคำขอ แต่ถ้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้ว เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของตนหรือหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดก็ให้ยกคำขอและแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบ ซึ่งหากผู้เสียหายไม่เห็นด้วยกับการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย^๕

จากที่กล่าวมาข้างต้นเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้บุคคลภายนอกผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ๒ ทาง กล่าวคือ ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีต่อศาลขอให้พิพากษาให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หรืออีกนัยหนึ่งภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้อง ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด ทางหนึ่ง กับผู้เสียหายอาจยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน แม้กฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนภายในระยะเวลาเท่าใด แต่ก็เป็นที่เห็นได้จากเหตุผลของเรื่องว่า ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะฟ้องต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด เช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล อีกทางหนึ่ง^๖ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่บุคคลภายนอกได้รับแทนการฟ้องคดีต่อศาลนั้น ทำให้

⁵ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับ มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

⁶ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๗๓/๒๕๔๙

ประชาชนหรือบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายสามารถได้รับการเยียวยาหรือได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องเสียค่าขึ้นศาลหรือค่าธรรมเนียมใดๆ และไม่ต้องเสียเวลาในการใช้สิทธิทางศาลตามปกติ

๒.๒ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมิได้อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ได้ไปทะเลาะวิวาทแล้วทำร้ายร่างกายประชาชน ก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำละเมิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เนื่องจากมิใช่กิจการในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ อันอยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจึงต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดนั้น ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด ซึ่งมีหลักการแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนี้

๑) ต้องรับผิดชอบเมื่อกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่อ ซึ่งต่างจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะกำหนดให้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ^๗

๒) ต้องรับผิดชอบเต็มตามจำนวนความเสียหาย ซึ่งต่างจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะกำหนดให้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ ^๘ และได้กำหนดให้หักความรับผิดที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมออกด้วย ^๙ ทั้งนี้โดยไม่ต้องชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้

๓) กรณีการกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ให้ร่วมกันรับผิดชอบชดใช้อย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งต่างจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งจะกำหนดให้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะตัวโดยไม่นำหลักการรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ^{๑๐}

7 มาตรา ๘ วรรค ๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

8 มาตรา ๘ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

9 มาตรา ๘ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

10 มาตรา ๘ วรรค ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๓ การไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

๑) เมื่อหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับบุคคลภายนอกผู้เสียหาย เนื่องจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อผู้เสียหายก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ก็มิได้พ้นความรับผิดไปทั้งหมด กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะมีความรับผิด ๒ กรณี เท่านั้น คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำโดยจงใจ หรือ กระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ถึงขั้นร้ายแรง หน่วยงานของรัฐก็ไม่สามารถไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายไปแล้ว ความรับผิดจะตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นไม่สามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐยังคงมีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวต่อไปได้

การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หรือศาล ส่วนขนาดไหนเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีๆ ไป ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ ได้กำหนดเกี่ยวกับการกระทำโดยประมาทไว้ซึ่งพอสรุปได้ว่าเป็นการกระทำที่มีใช้โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้นจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหายจะเกิดขึ้นได้ หรือหากใช้ความระมัดระวังสักเล็กน้อยก็ คงได้คาดเห็นได้ว่าอาจทำให้เกิดความเสียหายเช่นนั้น

ตัวอย่างคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เช่น

- การที่กรรมการตรวจการจ้างทำรายงานเสนอผู้มีอำนาจเกี่ยวกับการเพิ่มและลดงานตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร โดยไม่เป็นไปตามระเบียบและไม่ตรวจสอบราคาที่แท้จริง จนเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เนื่องจากงานส่วนที่ลดมีราคาสูงกว่างานส่วนที่ผู้รับจ้างต้องทำเพิ่ม ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ^{๑๑}

11 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๑๓/๒๕๔๔

- การที่เลขานุการไม่ตรวจสอบใบเบิกเงินที่ผู้ช่วยเลขานุการนำเสนอ จนเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต ยักยอกเงินของทางราชการไป ย่อมเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ^{๑๒}

- การนำรถยนต์ของทางราชการไปเก็บรักษาที่บ้านพักของตนเป็นประจำทุกวัน โดยสถานที่ดังกล่าวไม่มีรั้วรอบขอบชิด เป็นเส้นทางสาธารณะที่คนทั่วไปใช้ร่วมกันและไม่มีการจัดเวรยาม จนเป็นเหตุให้รถยนต์ถูกขโมยไป ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ^{๑๓}

- การที่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นตำแหน่งยามมีหน้าที่รักษาความปลอดภัยและทรัพย์สินของทางราชการ ได้หลับในขณะปฏิบัติหน้าที่ เป็นการบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาความเรียบร้อยและความปลอดภัย ตามที่ได้รับมอบหมาย เป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการสูญหาย ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ^{๑๔}

๒) จำนวนเงินที่เรียกให้ชดใช้หรือไล่เบี้ย การกำหนดจำนวนเงินที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้หรือการไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาโดย

- คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี เช่น การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๐๐ ล้านบาท เจ้าหน้าที่ย่อมไม่มีเงินเพียงพอที่จะชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายได้อย่างแน่นอน หรือกรณีพนักงานขับรถยนต์ชนบุคคลภายนอกต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีเงินเดือนเพียงเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท หากจะให้ชดใช้เงินเต็มจำนวนที่ทางราชการจ่ายไป ย่อมต้องมีการพิจารณาจำนวนเงินที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในขณะปฏิบัติหน้าที่ราชการ

- คำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เช่น เจ้าหน้าที่นำรถยนต์ของทางราชการไปปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนรถยนต์ของบุคคลภายนอกเนื่องจากระบบเบรกของรถยนต์ราชการไม่ทำงาน อันสืบเนื่องมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้จัดให้มีการบำรุงรักษารถยนต์คันดังกล่าวให้อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ตามปกติ หรือในกรณีระบบการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการบกพร่องทำให้ได้คนที่ไม่มีคุณภาพเข้ารับราชการ หรือระบบการฝึกงานของหน่วยงานของรัฐบกพร่องโดยส่งเจ้าหน้าที่บรรจุใหม่ไปปฏิบัติงานในขณะที่ยังมิได้จัดให้มีการฝึกงานอย่างเพียงพอให้ปฏิบัติงานได้ในระดับหนึ่ง หรือระบบการจัดเก็บสารเคมีของหน่วยงานของรัฐ

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๑๔/๒๕๔๙

¹³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๖๒/๒๕๔๙

¹⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๕๔/๒๕๕๐

บกพร่องโดยมิได้แยกประเภทให้ชัดเจน วางปะปนกันทำให้มีการหยิบวัตถุเคมีอันตรายไปใช้งานผิดประเภท เป็นต้น โดยหน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบและความบกพร่องดังกล่าวออกด้วย ดังนั้น การกำหนดจำนวนเงินที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ควรต้องพิจารณาด้วยการละเมิดเกิดจากความบกพร่องหรือข้อผิดพลาดของส่วนใดมากกว่ากัน และควรกำหนดสัดส่วนของจำนวนเงินที่ต้องรับผิดชอบกันเท่าใด

- หากความเสียหายที่เกิดขึ้นมีส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เมื่อได้หักความรับผิดชอบดังกล่าวออกจากค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้แล้ว ค่าเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมดังกล่าวถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ^{๑๕}

๓) กรณีการทำให้ละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น แต่เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกาศใช้บังคับ หากเกิดกรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน เจ้าหน้าที่ทั้งหลายนั้นต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น กรณีผู้ได้บังคับบัญชากระทำการทุจริตนำเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัวจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท แล้วบุคคลนั้นถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาหรือหลบหนีไป ทางราชการไม่สามารถเรียกร้องให้บุคคลดังกล่าวชดใช้ค่าเสียหายได้ ผู้บังคับบัญชาของบุคคลดังกล่าวซึ่งถือว่ามีส่วนร่วมกระทำละเมิดด้วยการปล่อยปละละเลย เมื่อหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่ทุจริตนำเงินของทางราชการไปใช้ได้ ตามหลักความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้ผู้บังคับบัญชาชดใช้เงินเต็มจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท เพียงคนเดียว และเมื่อเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาได้ชำระหนี้แทนในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาหรือหลบหนีไปแล้ว จำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ย่อมสวมสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตนำเงินของหน่วยงานของรัฐไปใช้ต่อไปได้เป็นจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว จะเห็นได้ว่าเป็นการยากที่เจ้าหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ได้ชดใช้เงินในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่ทุจริตนำเงินไปใช้ให้กับหน่วยงานของรัฐแล้ว และสวมสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่คนนั้นจะได้รับเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาทคืนได้ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันหลายคน พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘ วรรค ๔ จึงได้กำหนดมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับและให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

15 มาตรา ๘ วรรค ๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๒.๒ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๒.๒.๑ ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่ มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รายละเอียดตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒.๒.๒ ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการกระทำที่ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้นำบทบัญญัติกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นมาใช้บังคับโดยอนุโลม^{๑๖} นอกจากนี้แล้วกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐเป็นจำนวนเงินและภายในกำหนดเวลาได้^{๑๗} โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามปกติ โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้ต้องรับผิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานใด และในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ ไม่ชำระเงินเป็นจำนวนเงินและภายในเวลาที่กำหนดตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐเรียกให้ชำระเงินซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดเชยเงินให้กับหน่วยงานของรัฐ ชำระเงินภายในระยะเวลาเท่าใด และถ้าไม่มีการชำระภายในกำหนดเวลา ให้หน่วยงานของรัฐออกหนังสือเตือนให้ชำระภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าไม่ชำระอีกก็ให้ดำเนินการยึด หรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อบังคับชำระหนี้ต่อไป สำหรับวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวนี้มีประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐโดยสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองซึ่งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐสามารถทำการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อนำเงินที่ได้มาชำระหนี้ได้เอง โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับ และออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการยึด อายัด และประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินเหมือนเช่นการบังคับคดีแพ่งทั่วไป

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้น คือ “โดยที่ปัจจุบันบทบัญญัติเกี่ยวกับ

¹⁶ มาตรา ๑๐ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

¹⁷ มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

การบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองยังไม่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ โดยเฉพาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงไม่มีรายละเอียดวิธีปฏิบัติและระยะเวลาในการบังคับทางปกครองที่ชัดเจน ซึ่งก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ประกอบกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ไม่มีความเชี่ยวชาญ ในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน อีกทั้งไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสืบหาทรัพย์สินและมอบหมายให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนดำเนินการแทนได้ ส่งผลให้ไม่สามารถบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้อย่างมีประสิทธิภาพและรัฐต้องสูญเสียรายได้ในที่สุด ดังนั้น สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการบังคับทางปกครองเพื่อให้ชัดเจนมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมยิ่งขึ้นจึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐ ไม่ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐ (คำสั่งทางปกครอง) ทำได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ทำการยึด การอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินได้เอง ตามที่มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ก่อนที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฉบับที่ ๓ พ.ศ. (๒๕๖๒) เพียงแต่พระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ได้มีการกำหนดให้อำนาจหน่วยงานของรัฐในการสืบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ รายละเอียดตามที่ปรากฏในมาตรา ๖๓/๑๐ และมาตรา ๖๓/๑๑ และได้มีการกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้โดยให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา หมายถึง หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งให้ชำระเงิน ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หมายถึงผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเช่นเดียวกับอำนาจของศาลในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับคดี และกำหนดให้เรียกเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีว่าเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองรายละเอียดตามที่ปรากฏในมาตรา ๖๓/๑๒ และได้มีการกำหนดระยะเวลาในการบังคับคดีทางปกครองไว้ โดยหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินนั้นต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายใน ๑๐ ปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินถึงที่สุดรายละเอียดตามที่ปรากฏในมาตรา ๖๓/๑๒

๒. การบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ในสังกัดกรมบังคับคดี การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ในสังกัดกรมบังคับคดีตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๓/๑๕ ถึง มาตรา ๖๓/๑๙ นั้น เป็นหลักการที่ได้มีการเพิ่มเติมเข้ามาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้เงินชำระเงิน หากไม่มีการชำระเงินเป็นจำนวนเงินและภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้น หากหน่วยงานของรัฐนั้นประสงค์จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีในสังกัดกรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งดังกล่าวก็ให้ยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีแต่งตั้งเจ้าพนักงานในสังกัดกรมบังคับคดีเพื่อบังคับคดีทำการยึด การอายัด และประกาศขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อนำเงินมาชำระตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้เช่นเดียวกับการบังคับคดีแพ่งทั่วไป

๓. อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยตรงมิได้ และหากหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็มีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก หรือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีการกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ^{๑๘}

กรณีหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายแล้ว ใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่อีกฝ่ายหนึ่ง มีอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไป ^{๑๙}

18 มาตรา ๑๐ วรรคสอง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

19 มาตรา ๙ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙

กรณีผู้เสียหายเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มีกำหนดอายุความ ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันทำละเมิด^{๒๐}

บทสรุป

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้เกิดความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และเป็นขวัญกำลังใจให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างเต็มความสามารถโดยมิต้องเกรงกลัวความผิดที่ตนเองจะได้รับ และส่งผลให้ระบบบริหารราชการแผ่นดินมีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บรรณานุกรม

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ มาตรา ๔๔๘

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๗๓/๒๕๔๙

คู่มือการปฏิบัติงานด้านความรับผิดทางละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ ๒๕๕๖

สำนักงานความรับผิดทางแพ่ง กรมบัญชีกลาง (ฉบับสมบูรณ์ ๒๕๕๖).

กรุงเทพฯ : สวัสดิการกรมบัญชีกลาง

สำนักงานศาลปกครอง. ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่งศาลปกครองสูงสุด. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: <http://www.admincourt.go.th/admincourt/site/๐๕SearchSuit.html>,

[๒ กันยายน ๒๕๖๘]