

## หน่วยที่ 7

## ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

อาจารย์ ดร. รังสิกร อุปพงศ์

ผู้เขียน ดร. รังสิกร อุปพงศ์  
วุฒิ นบ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
D.E.A. Droit Public  
Diplôme de Docteur de l'Université de RENNES I  
(Droit public)(Régime 1984)(Mention Très Honorable)  
ตำแหน่ง ตุลาการศาลปกครองสูงสุด  
หน่วยที่เขียน หน่วยที่ 7

## แผนการสอนประจำหน่วย

ชุดวิชา 41461 กฎหมายปกครอง

หน่วยที่ 7 ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

ตอนที่

7.1 แนวคิดและหลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

7.2 ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แนวคิด

1. ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเป็นผลมาจากหลักนิติรัฐที่ถือว่า การดำเนินกิจการทางปกครองของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการหรือดเว้นการกระทำนั้นได้ ซึ่งความรับผิดอาจเกิดจากการกระทำที่ผิดกฎหมายหรือแม้มิได้กระทำการใดที่ผิดกฎหมายก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ยังคงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนตามหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด แต่ความเสียหายดังกล่าวจะต้องมีความสัมพันธ์เป็นผลใกล้ชิดกับการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น

2. กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้วางหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะแตกต่างไปจากหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป เนื่องจากมีเจตนารมณ์ต้องการให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแต่ได้ทำให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเสียหาย ซึ่งในกรณีที่เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบต่อผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบเฉพาะในผลของการกระทำโดยจงใจทำให้ราชการเสียหายหรือกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาหน่วยที่ 7 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิดและหลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้
2. อธิบายหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้

## กิจกรรมระหว่างเรียน

1. ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนหน่วยที่ 7
2. ศึกษาเอกสารการสอนตอนที่ 7.1 ถึงตอนที่ 7.2
3. ปฏิบัติกิจกรรมในเอกสารการสอน
4. พังรายการทางการศึกษา
5. ทำแบบประเมินผลตนเองหลังเรียนหน่วยที่ 7

## สื่อการสอน

1. เอกสารการสอน
2. แบบฝึกปฏิบัติ
3. รายการทางวิทยุกระจายเสียง และโทรทัศน์

## การประเมินผล

1. ประเมินผลจากแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียนและหลังเรียน
2. ประเมินผลจากกิจกรรมในแบบฝึกปฏิบัติ
3. ประเมินผลจากการสอบไล่ประจำภาคการศึกษา

เมื่ออ่านแผนการสอนแล้ว ให้ทำแบบประเมินผลตนเองก่อนเรียน  
หน่วยที่ 7 ในแบบฝึกปฏิบัติ แล้วจึงศึกษาเอกสารการสอนต่อไป

## ความนำ

ในการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือดำเนินกิจการทางปกครอง รัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองรวมถึงบุคคลหรือนิติบุคคลเอกชนที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินกิจการทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐอาจกระทำการใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิของเอกชนซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลดังกล่าว ด้วยเหตุนี้จึงถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องเยียวยาความเสียหายนั้นให้สิ้นไป ความรับผิดชอบของรัฐที่มาจากรัฐธรรมนูญซึ่งให้ถือเป็นหน้าที่ของรัฐหากการดำเนินการใดของรัฐหรือที่รัฐจะอนุญาตให้ผู้อื่นดำเนินการ ถ้าการนั้นอาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อม รัฐต้องดำเนินการให้มีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรมและโดยไม่ชักช้า<sup>1</sup>

การศึกษาหน่วยการสอนนี้มุ่งเน้นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเป็นหลัก

---

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 58

## ตอนที่ 7.1

### แนวคิดและหลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดของฝ่ายปกครอง

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 7.1 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

#### หัวเรื่อง

- 7.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง
- 7.1.2 หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดของฝ่ายปกครอง
- 7.1.3 ประเภทความรับผิดของฝ่ายปกครอง
- 7.1.4 เงื่อนไขความรับผิดของฝ่ายปกครอง

#### แนวคิด

1. ในอดีตที่ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือหลักว่าพระมหากษัตริย์ซึ่งทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดนั้น ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ทำให้การฟ้องร้องเอาผิดกับหน่วยงานของรัฐรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ จนกระทั่งภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบันได้แยกความรับผิดของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ออกจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยยังคงถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะล่วงละเมิดมิได้ ส่วนเจ้าหน้าที่อาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้เพราะถือเป็นบุคคลคนหนึ่งที่มีฐานะเสมอกันในกฎหมาย

2. การดำเนินกิจการทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย หากการปฏิบัติราชการได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐก็มีหน้าที่ต้องเยียวยาความเสียหายนั้น ความรับผิดของฝ่ายปกครองอาจจะเป็นผลมาจากการกระทำความผิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ หรืออาจจะเป็นความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดก็ได้

3. ความรับผิดของฝ่ายปกครองอาจเกิดจากสัญญาที่มีข้อตกลงกำหนดความรับผิดของคู่สัญญาไว้ หรืออาจเกิดจากมูลละเมิดที่ผิดกฎหมาย หรือเป็นความรับผิดที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

4. ความเสียหายในที่นี้อาจเป็นความเสียหายทางเศรษฐกิจ ความเสียหายทางร่างกาย หรือความเสียหายทางจิตใจก็ได้ ซึ่งการจะเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องปรากฏด้วยว่าความเสียหายดังกล่าวมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดหรือเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด

#### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 7.1 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้
2. อธิบายหลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้
3. อธิบายประเภทความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้
4. อธิบายเงื่อนไขความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นุญาตให้เผยแพร่

## เรื่องที่ 7.1.1

### แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครอง

แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ หรือความรับผิดของฝ่ายปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของสังคมที่เห็นว่าฝ่ายปกครองควรจะต้องอยู่ภายใต้หลักความรับผิด กล่าวคือ การดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมายอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ ดังนั้น จึงถือเป็นเรื่องปกติที่รัฐโดยหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของตนเอง และในบางกรณีก็เพื่อเป็นการลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมายอันเป็นผลมาจากการมีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ความรับผิดของรัฐจึงเป็นผลมาจากหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือหลักนิติรัฐซึ่ง “มีความหมายว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและจะต้องกระทำการดังกล่าวภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หากฝ่ายปกครองออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือกระทำการอื่นใดที่มีผลเป็นการจำกัดหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เลยก็ดี กระทำการดังกล่าวโดยมีกฎหมายให้อำนาจไว้แต่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (ultra vires) หรือขัดต่อหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ดี ต้องถือว่ากฎ คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย”<sup>2</sup> เพราะการดำเนินการใดของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้นตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนด หากหน่วยงานของรัฐกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (หรือแม้จะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม) และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล รัฐก็ต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้นั้น อย่างไรก็ตาม โดยพื้นฐานความรับผิดของฝ่ายปกครองไม่ใช่เพราะเป็น “ความผิด” เท่านั้นดังเช่นในกฎหมายแพ่ง แต่อาจเป็นกรณีความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดก็ได้ซึ่งจะได้ศึกษาต่อไป ทั้งนี้ในอีกแง่มุมหนึ่งความรับผิดของฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะเรียกร้องการเยียวยาความเสียหายจากรัฐ เพราะความเสียหายดังกล่าวทำให้ผู้เสียหายต้องใช้ชีวิตในสังคมยากลำบากมากขึ้นกว่าปกติ อย่างไรก็ตาม สำหรับผู้เสียหายแล้ว สิ่งสำคัญยิ่งกว่า ไม่ใช่การลงโทษฝ่าย

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2566. หน้า 37.

ปกครอง แต่เป็นการได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างเป็นธรรม การเยียวยาความเสียหายจึงมีลักษณะเป็นการให้หลักประกันแก่สังคมให้มีความมั่นคงหรือมีเสถียรภาพเพื่อแก้ไขความผิดพลาดของรัฐจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือจากการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ผู้เสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครองไม่ได้มีเฉพาะเอกชนเท่านั้น แต่อาจเป็นหน่วยงานของรัฐอื่นที่เสียหายก็ได้ ดังนั้น ความรับผิดของรัฐจึงมิได้ถูกจำกัดให้รับผิดแต่เฉพาะกับบุคคลธรรมดา (หรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน) เท่านั้น แต่อาจต้องรับผิดต่อหน่วยงานทางปกครองที่เสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานอื่นด้วยเช่นเดียวกัน ในฝรั่งเศสแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองมีเป้าหมายอยู่ที่เรื่องการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายเป็นหลัก แต่ในเยอรมันกลับมุ่งเน้นไปที่การให้ความคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายของบุคคลเป็นหลัก หรือมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล ดังนั้น พัฒนาการของแนวความคิดของทั้งสองประเทศจึงให้ความสำคัญที่แตกต่างกัน โดยประเทศฝรั่งเศสมีแนวโน้มให้ความสำคัญกับการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหาย ที่ว่าจะชดเชยอย่างไรให้ครอบคลุมความเสียหายได้ ในขณะที่ประเทศเยอรมนีความรับผิดของฝ่ายปกครองก็เพื่อทำให้การให้ความคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคลดีขึ้น<sup>3</sup> ซึ่งในกฎหมายไทยส่วนใหญ่ในเรื่องละเมิด โดยเฉพาะมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็มีต้นร่างความรับผิดเพื่อละเมิดมาจากประมวลกฎหมายแพ่งของประเทศเยอรมนี และหลักกฎหมายในทางแพ่งก็มุ่งคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยมีแนวโน้มที่จะนำหลักคิดความรับผิดของฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้กับคดีปกครอง ทำให้หลักความรับผิดของฝ่ายปกครองไทยมีเป้าหมายเพื่อการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าที่จะมุ่งไปที่การคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล

ความรับผิดของฝ่ายปกครองทั้งของไทยและต่างประเทศนำหลักในทางแพ่งเรื่องละเมิดมาปรับใช้กับคดีปกครองเท่าที่ไม่ขัดกับหลักกฎหมายมหาชนหรือหลักกฎหมายปกครองเนื่องจากในกฎหมายปกครองไม่มีการบัญญัติเรื่องละเมิดไว้โดยเฉพาะ แต่ก็มีข้อแตกต่างในแนวความคิดเพราะในทางกฎหมายแพ่ง การเยียวยาความเสียหายถือเป็น “หน้าที่ต้องชำระ” แต่ในทางกฎหมายปกครองความรับผิดของฝ่ายปกครองเกิดจากกฎหมายบัญญัติหรือเกิดจากคำพิพากษาของศาลโดยคำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของผู้กระทำละเมิด คือ หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากเอกชน หรือคำนึงถึงภารกิจที่หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวต้องกระทำเพื่อให้บรรลุ

<sup>3</sup> Anne JACQUEMET-GAUCHÉ. *La responsabilité de la puissance publique en France et en Allemagne : Étude de droit comparé*. Paris : LGDJ. 2013. p. 485.



เป้าหมาย คือ การจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ส่งผลให้การเยียวยาความเสียหายอาจไม่ใช่เป็น “หนี้ที่ต้องชำระ” ก็ได้ เช่น การเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เป็นต้น แต่ทั้งนี้ ไม่ใช่ว่าการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายโดยหน่วยงานทางปกครองทุกกรณีจะถือเป็นความรับผิดชอบตามกฎหมายปกครอง เพราะอาจเป็นความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่งก็ได้ถ้า การดำเนินกิจกรรมนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการแสวงหากำไร มิใช่เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจัดตั้งบริษัทมหาชนของรัฐเพื่อทำธุรกิจตามกฎหมายเอกชน ถ้าบริษัทดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็ต้องรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง

หลักความรับผิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทยมีแหล่งที่มาตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก และได้รับการพัฒนาโดยการตีความบทบัญญัติของกฎหมายโดยศาลในเวลาต่อมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นใน พ.ศ. 2544 ทำให้มีแนวคิดและหลักการในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองที่แตกต่างไปจากหลักในกฎหมายแพ่งหลายประการ การแบ่งแยกลักษณะคดีเป็นคดีปกครองและคดีแพ่งก็ไม่ได้เกิดจากการวางแนวคำพิพากษาของศาล แต่เกิดจากการตรากฎหมายกำหนดให้คดีประเภทใดเป็นคดีปกครอง และให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และด้วยเหตุนี้หลักความรับผิดของฝ่ายปกครองจึงมิได้เกิดจากคำพิพากษาของศาลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากพัฒนาการของกฎหมายปกครองในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสที่หลักความรับผิดของรัฐเกิดจากสภาแห่งรัฐ (หรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส) (Conseil d'Etat) เป็นผู้วางหลักกฎหมายแบ่งแยกลักษณะการกระทำที่ถือว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดซึ่งแตกต่างจากลักษณะการทำความผิดหรือละเมิดในคดีแพ่ง และเห็นว่าควรต้องนำกฎหมายเฉพาะ (กฎหมายปกครอง) มาปรับใช้กับคดี มิใช่ นำกฎหมายแพ่งทั่วไปมาปรับใช้กับกรณีพิพาท และด้วยเหตุนี้ศาลที่มีเขตอำนาจจึงควรเป็นศาลปกครอง<sup>4</sup> อันเป็นจุดเริ่มต้นที่นำไปสู่แนวความคิดความรับผิดของนิติบุคคลมหาชนในประเทศฝรั่งเศส และขยายไปยังความรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกิจการทางปกครองทั้งหมด

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองของไทยแบ่งได้เป็น 2 ช่วงเวลา คือ ช่วงสมัยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน ดังนี้

<sup>4</sup> Tribunal des conflits. 8 février 1873. Blanco.

## 1. สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์

การปกครองในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ถือหลักว่าพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจสูงสุดแต่ผู้เดียว ทรงเป็นทั้งเจ้าชีวิตและเจ้าแผ่นดิน ทรงดำรงอยู่ในฐานะที่ผู้ใดจะละเมิดมิได้ พระองค์คือผู้ให้ความเป็นธรรมแก่ปวงประชาราษฎร์ หลักธรรมนิยมปฏิบัติทางการเมืองการปกครองนี้ได้ส่งผลถึงบรรดาข้าราชการบริพารชั้นเจ้านายทั้งหลายด้วย เช่น เสนาบดี เจ้ากรม เป็นต้น ซึ่งถือว่าการกระทำทั้งหลายของบุคคลดังกล่าวเป็นการกระทำในฐานะผู้แทนพระมหากษัตริย์ในการบริหารราชการแผ่นดิน ราษฎรมีเพียงหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งการฟ้องร้องข้าราชการในพระมหากษัตริย์จึงเท่ากับเป็นการทำให้เสื่อมเสียต่อพระราชอำนาจ ดังนั้น การฟ้องร้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการบริพารรับผิดชอบด้วยประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า มิให้ผู้มาฟ้องข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดๆ ให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคับมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณาจึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไต่ถามตีโดยโดยพลการเอง ทานว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน”<sup>5</sup> และตามกฎเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมที่ 60 ลงวันที่ 28 พฤษภาคม ร.ศ. 129 ที่กำหนดว่า “ศาลบังคับกรมและกระทรวงเช่นนั้นไม่ได้ เป็นหน้าที่ของใจทักต้องทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ถ้ากรมและกระทรวงจะมาแก้ความแล้วก็ได้ โดยเขาไม่ถืออำนาจ จึงตัดสินได้เหมือนอย่างคนธรรมดา”

หลักธรรมนิยมปฏิบัตินี้ได้ลดความสำคัญลงเมื่อรัชกาลที่ 5 ทรงโปรดให้มีการเลิกทาส (พระราชบัญญัติทาสรัตนโกสินทรศก 124 (พ.ศ. 2448)) ซึ่งทำให้เกิดความรู้สึกที่ว่าราษฎรทุกคนมีความเสมอภาคกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พระองค์ทรงโปรดให้มีการจัดตั้งกระทรวง 12 กระทรวง และทรงมอบหมายให้แต่ละกระทรวงดูแลรับผิดชอบในส่วนงานที่ทรงกำหนด การจัดตั้งกระทรวงดังกล่าวมีผลต่อความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานราชการเนื่องจากขอบเขตอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานราชการเริ่มมีความชัดเจน ทำให้สามารถแยกแยะความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นได้ ประกอบกับอิทธิพลทางการเมืองการปกครองของชาติตะวันตกที่แผ่ขยายเข้ามาสู่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะเรื่องการค้า ทำให้แนวคิดที่ว่าข้าราชการในพระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดแก่ราษฎรเพราะเป็นการใช้อำนาจในฐานะผู้แทนของพระมหากษัตริย์ ได้

<sup>5</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพฯ : วิญญูชน. 2555. หน้า 25-26.

เปลี่ยนมาเป็นว่าราษฎรอาจฟ้องข้าราชการหรือหน่วยงานราชการให้รับผิดได้ อย่างไรก็ตาม ในช่วง พ.ศ. 2455 - 2456 ศาลฎีกาเคยตัดสินไว้ว่า การฟ้องกระทรวงและกรมจะกระทำได้อีกต่อเมื่อกระทรวงหรือกรมนั้นเองยินยอมให้ฟ้องได้<sup>6</sup> นั่นคือให้เป็นดุลพินิจของเจ้ากระทรวงนั้นเองว่าจะยอมตกเป็นจำเลยในศาลหรือจะไม่ขึ้นศาลเลยก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งบังคับมิได้ แต่ในส่วนของผู้เสียหายที่ไม่อาจฟ้องกระทรวงและกรมได้ โดยกระทรวงหรือกรมไม่ยอมตกเป็นจำเลยในศาลนั้น ผู้เสียหายยังคงฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นการส่วนตัวได้ “ในกรณีนี้ศาลไทยขณะนั้นยึดตามกฎหมายอังกฤษ คือ ต้องฟ้องข้าราชการให้รับผิดเป็นส่วนตัว ดังปรากฏในตำราหลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่งของพระยาเทพวิทูรว่า พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแพ่งไม่ได้ แลที่ว่านี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมเป็นจำเลย ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงการที่จะฟ้องร้องส่วนตัว เจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงหรือกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำผิด ฟ้องร้องได้”<sup>7</sup> จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 2 วันที่ 11 พฤศจิกายน พระพุทธศักราช 2466 ซึ่งกำหนดให้ทบวงการเมือง (คือกระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาล ปกครองท้องถิ่นและเทศบาลทั้งหลายในสมัยนั้น) เป็นนิติบุคคล ทำให้การฟ้องร้องหน่วยงานราชการสามารถกระทำได้โดยผลของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

## 2. สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน

การปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทยใน พ.ศ. 2475 มีผลทำให้มีการยกเลิกธรรมเนียมปฏิบัติเดิมในส่วนของการยุติธรรม โดยแยกความรับผิดชอบของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ออกจากพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ แต่ยังคงถือว่าพระมหากษัตริย์นั้นทรงดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการะ ผู้ใดจะละเมิดมิได้ ส่วนเจ้าหน้าที่อาจถูกฟ้องร้องได้เพราะถือเป็นบุคคลคนหนึ่งที่มีฐานะเสมอกันในกฎหมาย ไม่ว่าจะมีความผิดหรืออยู่ในตำแหน่งใด<sup>8</sup> ส่วนแนวคิดในการอนุญาตให้มีการฟ้องส่วนราชการได้นั้น

<sup>6</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 520/2455, ที่ 153/2456 และที่ 1106/2475

<sup>7</sup> ชาญชัย แสงวงศ์ดี. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด. หน้า 26.

<sup>8</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช 2475 มาตรา 12

ได้นำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนับแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492<sup>9</sup> เป็นต้นมา ซึ่งบัญญัติให้เป็นสิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานได้

แนวคิดในการบัญญัติกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นรูปธรรมนั้นเริ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากเห็นความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและประชาชน แต่เมื่อเกิดความผิดพลาดหรือเกิดความเสียหายขึ้นแม้เพียงเล็กน้อยโดยมิได้เกิดจากความจงใจทำให้เอกชนหรือส่วนราชการเสียหาย หรือเป็นเพียงเพราะความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการทำงานเท่านั้น เจ้าหน้าที่กลับถูกเอกชนฟ้องร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นการเฉพาะตัวหรือต้องรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม หรือถูกฟ้องไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดเต็มจำนวน ความเสียหายตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน บางครั้งได้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการอันเป็นผลเสียต่อส่วนรวม รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน จึงยกร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่ยังไม่ทันได้เสนอให้รัฐสภาพิจารณาก็มีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นนายชวน หลีกภัย ซึ่งเรื่องยังไม่ทันได้นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ก็มีการยุบสภาไปเสียก่อน จนกระทั่งสมัยรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา จึงได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมายใน พ.ศ. 2539 โดยมีหลักการสำคัญกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อทำไปเพราะจงใจหาประโยชน์ส่วนตัวหรือจงใจทำให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดเฉพาะส่วนของตน ไม่ต้องร่วมรับผิดทั้งหมดอย่างลูกหนี้ร่วมตามหลักกฎหมายแพ่ง

### กิจกรรม 7.1.1

1. แนวคิดความรับผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองแตกต่างจากกฎหมายแพ่งอย่างไรหรือไม่
2. อะไรคือเหตุผลในการตรากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 44 บัญญัติว่า “สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยราชการซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตัวการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

### แนวตอบกิจกรรม 7.1.1

1. แม้ในกฎหมายปกครองจะไม่มีบทบัญญัติเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองเพื่อการอันเป็นละเมิดไว้โดยเฉพาะ แต่ก็มีข้อแตกต่างในแนวความคิดเพราะในทางกฎหมายแพ่ง การเยียวยาความเสียหายถือเป็น “หนี้ที่ต้องชำระ” แต่ในทางกฎหมายปกครองความรับผิดของฝ่ายปกครองเกิดจากกฎหมายบัญญัติหรือเกิดจากคำพิพากษาของศาล โดยคำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของผู้กระทำละเมิด คือ หน่วยงานทางปกครอง ซึ่งแตกต่างจากเอกชน หรือ คำนึงถึงภารกิจที่หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวต้องกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ คือ การจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ส่งผลให้การเยียวยาความเสียหายอาจไม่ใช่เป็น “หนี้ที่ต้องชำระ” ก็ได้ เช่น การเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด เป็นต้น

2. การตรากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีขึ้นเนื่องจากความไม่เป็นธรรมที่เกิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐและประชาชน แต่เมื่อเกิดความผิดพลาดหรือเกิดความเสียหายขึ้นแม้เพียงเล็กน้อยโดยมิได้เกิดจากความจงใจทำให้เอกชนหรือส่วนราชการเสียหาย หรือเป็นเพียงเพราะความประมาทเลินเล่อธรรมดาในการทำงานเท่านั้น เจ้าหน้าที่กลับถูกเอกชนฟ้องร้องให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นการเฉพาะตัวหรือต้องรับผิดอย่างลูกหนี้รวม หรือถูกฟ้องไล่เบี้ยจากหน่วยงานต้นสังกัดเต็มจำนวน ความเสียหายตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน บางครั้งได้ก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการอันเป็นผลเสียต่อส่วนรวม ดังนั้น การประกาศใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงมีหลักการสำคัญ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตน ไม่ต้องร่วมรับผิดทั้งหมดอย่างลูกหนี้รวมตามหลักกฎหมายแพ่ง

## เรื่องที่ 7.1.2

### หลักกฎหมายพื้นฐานความรับผิดของฝ่ายปกครอง

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติคดีที่อยู่เขตอำนาจศาลปกครองในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)<sup>10</sup> โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีความรับผิดฐานละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กับกรณีความรับผิดอย่างอื่นตามหลักกฎหมายความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด ทั้งนี้ หลักพื้นฐานความรับผิดของฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดที่อยู่บนพื้นฐานความผิดหรือเป็นผลมาจากการกระทำความผิด และความรับผิดที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของความผิด ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งเรียกว่า ความรับผิดโดยเด็ดขาด (Strict liability) หรือในทางกฎหมายปกครองเรียกว่า ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (La responsabilité sans faute)

#### 1. ความรับผิดที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิด

ในเบื้องต้นต้องแยกการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นละเมิดออกจากการกระทำความผิด เพราะถ้าจะกล่าวว่า “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถือเป็นการกระทำความผิด” แต่ก็ไม่ใช่ว่า การกระทำความผิดจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเสมอไป เช่น ความบกพร่อง ความประมาทเลินเล่อธรรมดาที่บุุชชนธรรมดาทั่วไปย่อมเกิดขึ้นได้ และการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจไม่เป็นการละเมิดผู้อื่นก็ได้<sup>11</sup> การกระทำที่เป็น

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (1)...(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอัน เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

<sup>11</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 354/2552 วินิจฉัยว่า เมื่อพิเคราะห์ถึงข้อความในมติของ อ.ก.ม.มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2547 ที่ไม่รับผู้ฟ้องคดีเข้าเป็นพนักงานของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์แล้ว ก็ไม่มีข้อความใดเป็นการใส่ความผู้ฟ้องคดี หรือกล่าวหรือใส่ข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความจริงที่จะทำให้ผู้ฟ้องคดีและวงศ์ตระกูลเสียหายแก่สิทธิในชื่อเสียง เกียรติยศหรือเกียรติคุณแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือได้รับความเสียหายพิเศษแต่อย่างใด แม้การออกคำสั่งดังกล่าวของหน่วยงานทางปกครองจะถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ก็ไม่เป็นการ

“ความผิด” เพราะผู้นั้นไม่ได้ประพฤติปฏิบัติอย่างที่ควรจะเป็นในแนวทางที่ถูกต้องเป็นที่ยอมรับของสังคม การกระทำหรือการงดเว้นการกระทำใดที่นำไปสู่การถูกลงโทษได้นั้นย่อมเป็นความผิดในตัวเอง ซึ่งความผิดอาจมีหลายระดับขึ้นอยู่กับผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำดังกล่าว สำหรับแนวคิดที่ใช้เป็นมูลฐานแห่งการหาเหตุผลว่าทำไมการกระทำของฝ่ายปกครองจึงมีลักษณะเป็นความผิด และด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดชอบนั้น คือ การที่การกระทำดังกล่าวของฝ่ายปกครองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้วไปมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยอาจจะเกิดจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ทำให้บุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งต้องเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย หรือการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรืออาจเป็นเพราะความบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมายหรือบกพร่องในการดำเนินงานทางปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะก็ได้

ในทางกฎหมายแพ่งถือหลักว่า ผู้ที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อผู้อื่นให้เขาเสียหายไม่ว่าจะส่งผลทำให้เกิดความเสียหายเพียงเล็กน้อยหรือเสียหายร้ายแรงก็ตาม ผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบ แต่ต้องเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายเท่านั้นผู้เสียหายจึงจะมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้นความรับผิดที่เกิดขึ้นจึงเป็นความรับผิดที่ค่อนข้างกว้างครอบคลุมทุกเรื่องที่เป็นต้นเหตุของความเสียหาย และเป็นความรับผิดเด็ดขาดตามบทบัญญัติของกฎหมาย คือ เมื่อในทางพิจารณาของศาลได้ความว่าผิดจริงครบองค์ประกอบของความผิด ผู้กระทำก็ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้เพราะเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของแต่ละบุคคลที่ศาลจะต้องให้ความยุติธรรมแก่คู่ความโดยเท่าเทียมกัน

แต่ในทางกฎหมายปกครองถือหลักว่า ความผิดทางปกครองไม่ใช่ความรับผิดเด็ดขาด แต่เป็นความผิดที่จำกัดอยู่แต่ในเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญคือประโยชน์ของมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะเท่านั้น การพิจารณาของศาลในคดีปกครองจึงจะยึดถือหลักความเท่าเทียมกันของคู่กรณีเหมือนกับคดีแพ่งไม่ได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนไม่ได้ยืนอยู่บนหลักของความเท่าเทียมกัน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปกป้องคุ้มครองดูแลผลประโยชน์ของส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ความรับผิดของฝ่ายปกครองจึงขึ้นอยู่กับ

---

ละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อไม่เป็นการละเมิดแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับเงินค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความเสียหายส่วนนี้

ข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี เพราะบางเรื่องมีกฎหมายบัญญัติไว้หรือให้รับผิดชอบบางส่วน เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่บังคับเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อสร้างถนน ทางรถไฟ เขื่อนกักเก็บน้ำ ฯลฯ หรือกฎหมายควบคุมอาคารที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับอาคารของเอกชนที่ก่อสร้างผิดกฎหมายหรือมีสภาพชำรุดทรุดโทรมเป็นอันตรายต่อสาธารณะ หรือบางกรณีแม้ฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำผิดกฎหมาย แต่ก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นนั้นด้วยตามหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดที่จะกล่าวถึงต่อไป ดังนั้น การพิจารณาความรับผิดทางปกครองจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองด้วยเพื่อปกครองมหาชนให้อยู่ในระเบียบและสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การจะพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เพราะอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของแต่ละหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่ง ในแต่ละหน่วยงาน มีแตกต่างกันออกไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด อย่างไรก็ตาม หน่วยงานทางปกครองยังจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เกิดแก่เอกชนอยู่ แม้ว่าขนาดของความเสียหายจะมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม แต่ก็ต้องดูด้วยว่าในเรื่องนั้นมีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองไว้อย่างไร เพราะถ้าหน่วยงานทางปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว แต่ไปทำให้เอกชนเสียหาย หน่วยงานทางปกครองอาจจะไม่ต้องรับผิดเลยหรือรับผิดแต่เพียงบางส่วนก็ได้ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมายหรือการรื้อถอนรั้วบ้านที่รุกล้ำที่สาธารณะ แม้จะทำให้เอกชนเสียหาย หน่วยงานทางปกครองก็ไม่ต้องรับผิดหากได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว เป็นต้น

ความรับผิดที่เป็นผลมาจากการกระทำผิดอาจมีได้ใน 2 กรณี ดังนี้

### 1.1 ความรับผิดของหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่

เมื่อหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือดำเนินกิจการทางปกครองแต่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล ความเสียหายดังกล่าวย่อมมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานซึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำของตน แต่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติแยกการกระทำออกเป็น 2 กรณี เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นในทุกเรื่อง คือ กรณีแรกเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กับกรณีที่สองเป็นการกระทำที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และบัญญัติแยกผู้ที่ต้องรับผิดไว้ โดยในกรณีแรกให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบต่อผู้เสียหายแทนเจ้าหน้าที่



ส่วนกรณีที่สองเนื่องจากการกระทำที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่จึงให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว<sup>12</sup> แม้พระราชบัญญัติดังกล่าวจะไม่ได้บัญญัติชัดเจนว่า กรณีใดผู้เสียหายต้องนำคดีไปฟ้องศาลปกครองหรือคดีใดต้องไปยื่นฟ้องที่ศาลยุติธรรม แต่ศาลปกครองได้วางหลักเพื่อรองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้โดยถือว่าการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือดำเนินกิจการทางปกครองย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง โดยกฎหมายที่นำมาใช้บังคับคือกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครอง<sup>13</sup> ส่วนการกระทำที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้บังคับคือกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายอาญา<sup>14</sup>

**กรณีการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้น** ถือเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแทนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นในขอบเขตอำนาจของตนตามกฎหมายหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา หรือเป็นความผิดที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่ไม่อาจแยกออกมาได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้กระทำ หรือละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ส่วน **ความรับผิดที่เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่** เป็นเรื่องอุปนิสัยส่วนตัวหรือพฤติกรรมส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่อาจเกิดจากเจตนาทุจริตเพื่อแสวงหา

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้...” มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

<sup>13</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 180/2545, ที่ 617/2546, ที่ 40/2547, ที่ พ. 40/2557, ที่ 46/2565, ที่ 50/2565, ที่ 400/2565

<sup>14</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 223 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเรื่องที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เช่น หัวหน้าส่วนการคลังอาศัยอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งยกยอกเงินของทางราชการไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน<sup>15</sup> หรือมีเจตนากระทำโดยมีวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่วัตถุประสงค์ของหน่วยงาน เช่น มีเจตนาส่วนตัวเพื่อก่อกวนหรือแค้นเคืองผู้อื่น หรือเป็นความผิดบกพร่องของตนเองในการทำงาน ซึ่งแม้จะกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนก็ตาม แต่ก็สามารถแยกออกได้จากหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ และถือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่จอดรถยนต์ราชการระหว่างเวลา 21 นาฬิกา จนถึงเวลา 24 นาฬิกา ไว้ในที่ลับตาคน จนเป็นเหตุให้รถยนต์ราชการถูกโจรกรรม ถือได้ว่ากระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ราชการได้รับความเสียหาย และเหตุที่รถยนต์ดังกล่าวสูญหายมิใช่เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม เจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบจำนวน<sup>16</sup> หรือความรับผิดที่เป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่อาจเป็นความผิดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่เกี่ยวข้องกันหน่วยงานต้นสังกัดก็ได้ หรือเป็นความผิดที่สามารถแยกออกมาได้จากหน้าที่รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ หรือเป็นการกระทำที่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยถือเป็นความผิดส่วนตัวโดยแท้จริงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เช่น ตำรวจขับรถยนต์ส่วนตัวกลับที่พักหลังเลิกงานแต่ได้ขับรถไปชนคนเสียชีวิต หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนารดแบ็คโฮเข้าไปไถ่ที่ดินและโค่นล้มต้นไม้บนคันคลองซึ่งอยู่ในที่ดินของผู้เสียหายซึ่งมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับไม่ปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้มีการกำหนดแผนพัฒนาหรือนโยบายเพื่อปรับปรุงหรือก่อสร้างถนนในที่ดินพิพาท และยังไม่ปรากฏว่าการกระทำของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนดังกล่าวไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด กรณีจึงเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อผู้เสียหายมิใช่การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคนดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัว<sup>17</sup> เป็นต้น แต่หากเป็นการไปปฏิบัติราชการตามคำสั่ง แต่ได้หลงขับรถออกนอกเส้นทางแล้วไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หรือได้รับมอบหมายให้นำรถยนต์เดินทางไปราชการแล้วได้ขับรถยนต์ไปที่บ้านพักเพื่อไปเอาใบสั่งจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงที่ลืมไว้ในกระเป๋าใส่กระดาษ ขณะจอดรถยนต์ไว้บริเวณประตูรั้วหน้าบ้านพักแล้วลงจากรถยนต์เพื่อเปิดประตูรั้วโดยมิได้ดับ

<sup>15</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1369/2563

<sup>16</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 173/2564

<sup>17</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 74/2560

เครื่องยนต์ รถยนต์ของทางราชการถูกโจรกรรม<sup>18</sup> ดังนี้ย่อมไม่ถือเป็นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว เพราะการปฏิบัติหน้าที่นั้นยังคงเป็นไปตามที่หน่วยงานต้นสังกัดมอบหมาย หรือเจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเองนำรถแทรกเตอร์เข้าไปไถดินเพื่อเตรียมแปลงสำหรับปลูกป่าชุมชนตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แม้ว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่มีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเองเป็นการกระทำที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำในเรื่องส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบส่วนตัวแต่อย่างใด<sup>19</sup> ทั้งนี้ การจะให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดเจนเพียงพอว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปโดยเจตนาเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อผู้อื่น

อย่างไรก็ตาม อาจมีกรณีที่มีความเสียหายแก่บุคคลนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และในขณะเดียวกันก็เกิดจากเจตนาเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อผู้อื่นหรือเป็นพฤติกรรมส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ได้ ซึ่งความรับผิดชอบจะเป็น “ความรับผิดชอบร่วม” ทั้งหน่วยงานต้นสังกัด (เพราะความเสียหายเกิดขึ้นในขณะที่ปฏิบัติราชการ) และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด (เพราะอาศัยหน้าที่ราชการเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนหรือเพื่อผู้อื่นหรือเพราะมีเจตนากระทำส่วนตัว) เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจได้รับคำสั่งให้ขับรถยนต์กระบะของทางราชการนำผู้ต้องหาเพื่อไปขออำนาจศาลฝากขังที่ศาลจังหวัดแล้วเกิดอุบัติเหตุรถยนต์เสียหลักพลิกตะแคงไถลไปตามถนนทำให้ผู้ต้องหาถึงแก่ความตายและบาดเจ็บสาหัส โดยสาเหตุเกิดจากการพยายามขับรถแซงรถบรรทุกสิบล้อพ่วงและเป็นช่วงเวลาที่มิฝนตกถนนลื่น ถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพของรถยนต์กระบะเป็นรถที่ไม่มีหลังคาซึ่งโดยปกติใช้เพื่อประโยชน์บรรทุกสิ่งของ ไม่ใช่บรรทุกผู้โดยสาร และผู้ต้องหาทุกคนมีกุญแจมือผูกพ่วงติดกัน การที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้จัดรถยนต์ที่มีสภาพที่เหมาะสมกับการจัดให้ผู้ต้องหาใช้โดยสารจึงเป็นความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายที่มีความรุนแรงมากกว่าที่ควรจะเป็นด้วย และเมื่อพิจารณาดารงการปฏิบัติหน้าที่ ในวันเกิดเหตุเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวไม่มีหน้าที่เป็นเวรพนักงานขับรถผลัดพ้อองฝากขัง การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น จึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยแท้ กรณีจึงเป็นความรับผิดชอบร่วม แต่หน่วยงานมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายมากกว่า ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในอัตราร้อยละ 10 ของค่าเสียหายเท่านั้น<sup>20</sup>

<sup>18</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 107/2565

<sup>19</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 122/2550

<sup>20</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 596/2562

หรือเจ้าหน้าที่ข้าราชการเพื่อไปปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นดื่มสุราจนมีอาการเมาสุรา หากขับรถไปชนคนเสียชีวิตหรือทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นเสียหาย แต่ในขณะเดียวกันก็ปรากฏว่าเบรครถยนต์คันดังกล่าวมีสภาพชำรุดอยู่แล้ว ดังนั้น ความรับผิดชอบผู้เสียหายจึงเป็นความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานต้นสังกัดกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ซึ่งกรณีนี้ผู้เสียหายอาจเลือกที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นคดีละเมิดและเรียกร้องค่าเสียหายเพื่อการนั้น หรืออาจจะฟ้องหน่วยงานทางปกครองยังศาลปกครองเพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าเสียหายก็ได้ แต่หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองได้ใช้ค่าเสียหายไปแล้วย่อมมีสิทธิไต่เบี่ยเอาอีกฝ่ายหนึ่งได้ตามสวนแห่งความรับผิดชอบ<sup>21</sup> ซึ่งในส่วนของผู้เสียหาย ผู้เสียหายย่อมไม่มีสิทธิได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินไปกว่าที่ตนเสียหายจริง ดังนั้น หากทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างพิพากษาให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองแล้วแต่กรณี ใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย ก็เป็นเรื่องลางมิกควรได้ที่ผู้เสียหายจะต้องคืนเงินค่าเสียหายส่วนเกินแก่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งมีสิทธิเรียกคืนได้ตามหลักในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>22</sup> การใช้สิทธิเรียกคืนเงินที่รับไปโดยไม่มีสิทธิหรือเกินสิทธิไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง การใช้สิทธิเรียกร้องให้คืนเงินดังกล่าวเป็นสิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ตามปกติทั่วไป โดยเงินที่ผู้นั้นได้รับไม่มีลักษณะเป็นเพียงลางมิกควรได้ที่เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอาจเรียกคืนได้เท่านั้น ทั้งนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี...”  
มาตรา 8 บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความล่งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

มาตรา 9 บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

<sup>22</sup> ตามนัยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดในการประชุมครั้งที่ 7/2558 เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2558

ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติทางแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีพร้อมกันยังศาลยุติธรรม (ฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดเป็นการส่วนตัวเพื่อละเมิด) และศาลปกครอง (ฟ้องหน่วยงานทางปกครองให้รับผิดแทนเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติราชการ) โดยบัญญัติให้สามารถขอให้ศาลเรียกหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี<sup>23</sup> หรือในกรณีที่มีการใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ให้เป็นสิทธิของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี ที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแทน<sup>24</sup> แต่ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดเป็นการเฉพาะตัวยังศาลยุติธรรมนั้น หากมิใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจใช้สิทธิเรียกให้หน่วยงานทางปกครองเข้ามาเป็นคู่ความในคดี และไม่อาจใช้สิทธิใส่เบี้ยหวัดหน่วยงานทางปกครองได้ แต่หากศาลได้พิพากษาให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเต็มจำนวนความเสียหายไปแล้ว แต่มาปรากฏในภายหลังว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยคู่ความไม่ได้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ดังนี้ เจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้คืนเงินจำนวนดังกล่าวได้แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้มีสิทธิเช่นนั้นก็ตาม

## 1.2 การพิสูจน์ความผิดและข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย

โดยหลักแล้วหน้าที่เบื้องต้นในการพิสูจน์ความผิดของหน่วยงานทางปกครองเป็นหน้าที่ของผู้เสียหายที่จะต้องยืนยันข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับความผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิสูจน์ว่าความเสียหายที่ตนเรียกร้องให้มีการชดใช้คืนนั้นมาจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ตามข้อ 64 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>25</sup> ซึ่งวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากที่ผู้เสียหายได้บรรยายมาในคำฟ้องและจาก

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7, อ้างแล้วในพุดโน้ตที่ 5

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9, อ้างแล้วในพุดโน้ตที่ 5

<sup>25</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64 กำหนดให้คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไปหรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้ว หรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น วรรคสอง กำหนดว่า ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว

คู่กรณีอีกฝ่าย แต่ในบางกรณี ข้อเสนอพื้นฐานความผิดตกเป็นภาระการพิสูจน์ชี้แจงของหน่วยงานทางปกครองที่ จะต้องพิสูจน์การกระทำของตนเองว่าได้ปฏิบัติถูกต้องเป็นไปตามขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติปกติของหน่วยงาน รวมตลอดถึงหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้วหรือไม่ เช่น ในเรื่องที่หน่วยงานอ้างว่าเป็นความผิดของผู้เสียหาย เอง<sup>26</sup> หรืออ้างว่าการที่ต้นไม่ข้างทางล้มทับรถยนต์ที่วิ่งอยู่บนถนนหลวงเกิดจากเหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากภัย ธรรมชาติ<sup>27</sup> หน่วยงานก็ต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามที่อ้าง

ในกฎหมายแพ่ง ผู้ที่กระทำการอันฝ่าฝืนต่อกฎหมายที่มุ่งปกป้องคุ้มครองบุคคลอื่นทำให้เขาเสียหายเป็น ละเมิด กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้้นั้นเป็นผู้ผิด ตามมาตรา 422 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ บัญญัติว่า **“ถ้าความเสียหายเกิดแต่การฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายใดอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคล อื่นๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้้นั้นเป็นผู้ผิด”** ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายถึง รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกาและกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ดังนั้น โดยปกติภาระ การพิสูจน์การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออันเป็นละเมิดจึงตกอยู่แก่ฝ่ายผู้กล่าวอ้างหรือฟ้องคดี ยกเว้น จะได้รับประโยชน์จะข้อเสนอพื้นฐานของกฎหมายตามมาตรา 422 ดังกล่าว ฝ่ายที่ไม่ได้รับประโยชน์จากข้อ สันนิษฐานของกฎหมายย่อมเป็นฝ่ายที่มีภาระการพิสูจน์ตนเองว่ามีได้เป็นผู้กระทำละเมิด เช่น ละเมิดที่เกิดจาก การกลับรถฝ่าฝืนสัญญาณจราจรที่ห้ามกลับรถ<sup>28</sup> หรือเกิดจากรถบรรทุกที่ขับบรรทุกกระเปิดโดยไม่ได้มีการจัดให้มี

<sup>26</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 374/2560 ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มาลงทะเบียนหรือส่งผู้แทนมาลงทะเบียนเพื่อเข้าสู่กระบวนการ เสนอราคาภายในกำหนดเวลาและไม่ได้แจ้งชื่อผู้แทนเพื่อเข้าสู่กระบวนการเสนอราคาให้กรรมการตรวจสอบก่อนการลงทะเบียน อันถือเป็นการฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายที่มุ่งประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ผู้ใดทำการฝ่าฝืนเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้้นั้นเป็นผู้ผิด

<sup>27</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.511/2560

<sup>28</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6591/2561 ขณะเกิดเหตุ โจทก์ขับรถยนต์กลับรถในระยะหนึ่งร้อยเมตรจากทางราบของเชิงสะพาน และเป็นบริเวณที่มีสัญญาณจราจรบนทางห้ามรถทั้งสองฝั่งขับรถคร่อมเส้น ห้ามแซง ห้ามกลับรถและห้ามเลี้ยวขวาโดยเด็ดขาด จำเลยที่ 1 ขับรถตามหลังโจทก์มีระยะห่างจากรถยนต์ของโจทก์มากพอสมควร หากโจทก์ไม่เลี้ยวกลับรถฝ่าฝืนกฎหมายและ สัญญาณจราจร ทั้งมิได้ให้สัญญาณเปิดไฟเลี้ยวขวา รถยนต์คันที่จำเลยที่ 1 ขับย่อมไม่เกี่ยวพันกับรถยนต์ของโจทก์ การที่รถยนต์ จำเลยที่ 1 เลี้ยวชนรถยนต์ของโจทก์เป็นผลโดยตรงอันเกิดจากการขับรถกลับรถฝ่าฝืนกฎหมายของโจทก์ ซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัยของ จำเลยที่ 1 ที่จะหยุดรถได้ทัน เหตุละเมิดเกิดขึ้นจากความประมาทของโจทก์แต่เพียงฝ่ายเดียว

ป้ายข้อความว่า "วัตถุระเบิด" ติดแสดงไว้ให้เห็นได้ง่าย<sup>29</sup> หรือจากการจอดรถบนไหล่ถนนโดยมีส่วนท้ายของรถล้ำเข้าไปในช่องทางจราจร แต่ไม่ได้ให้สัญญาณใดๆ ว่ามีรถจอดล้ำอยู่บนถนนดังกล่าว<sup>30</sup> เป็นต้น โดยข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมายนี้อาจนำมาใช้เทียบเคียงในคดีปกครองเรื่องละเมิดได้เพราะกฎหมายปกครองไม่มีบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกฎหมายแพ่งดังกล่าว แต่ทั้งนี้จะนำมาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดต่อหลักกฎหมายมหาชนหรือหลักกฎหมายปกครองเท่านั้น เนื่องจากหลักในทางกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายปกครองมุ่งคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล ดังนั้น บางกรณีการกระทำที่ทำให้เอกชนเสียหายกฎหมายได้บัญญัติให้การกระทำดังกล่าวของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐไม่ถือเป็นความผิดดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

## 2. ความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด

โดยทั่วไปเรามักใช้ถ้อยคำ “ความรับผิดของรัฐ” กับ “ความรับผิดชอบของรัฐ” ในความหมายเดียวกัน แต่โดยนัยแล้วคำว่า “ความรับผิดของรัฐ” จะหมายถึง ความรับผิดอันเกิดจากกรกระทำ ความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดตามที่มีกำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วน “ความรับผิดชอบของรัฐ” จะใช้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งความรับผิดตามกฎหมายและความรับผิดอย่างอื่นที่ไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมายด้วยตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม<sup>31</sup> ความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดนี้ตั้งอยู่บนหลักความ

<sup>29</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7973-7975/2548 รถบรรทุกที่ใช้บรรทุกระเบิดไม่ได้มีการจัดให้มีป้ายข้อความว่า "วัตถุระเบิด" ติดแสดงไว้ให้เห็นได้ง่ายที่ด้านหน้าและด้านหลัง และไม่ได้ติดแถบสะท้อนแสงสีแดงสลับขาวในแนวเส้นทแยงมุมที่ท้ายรถตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2522) ข้อ 1 ข้อ 2 และข้อ 3 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 5 และมาตรา 17 วรรคสอง อันเป็นการฝ่าฝืนบทบังคับแห่งกฎหมายอันมีที่ประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่นๆ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 422 ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ทำการฝ่าฝืนนั้นเป็นผู้ผิด

<sup>30</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 290/2542 จำเลยที่ 1 จอดรถบรรทุกซึ่งเพลลาขาดไว้ที่ไหล่ถนน โดยมีส่วนท้ายของรถล้ำเข้าไปในช่องทางจราจรประมาณ 70 เซนติเมตร แล้วจำเลยที่ 1 ออกไปโทรศัพท์แจ้งจำเลยที่ 2 โดยจำเลยที่ 1 ไม่ได้ให้สัญญาณใด ๆ ว่ามีรถจอดล้ำอยู่บนถนนดังกล่าว เป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 มาตรา 56 วรรคสอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อจะปกป้องบุคคลอื่น ๆ ให้พ้นภัยอันตรายจากสิ่งกีดขวางบนถนน จึงต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่า การที่รถจักรยานยนต์ของผู้ตายชนท้ายรถบรรทุกคันดังกล่าวจนเป็นเหตุให้ผู้ตายถึงแก่ความตายนั้น จำเลยที่ 1 เป็นผู้ผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 422

<sup>31</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 18/2559

เป็นธรรมที่จะไม่ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดต้องแบกรับภาระที่เกินกว่าปกติทั่วไป เป็นหลักกฎหมายที่มีการพัฒนาในประเทศฝรั่งเศสที่มีทฤษฎีความรับผิดโดยเฉพาะแยกต่างหากจากความรับผิดโดยเด็ดขาดตามหลักกฎหมายแพ่ง และมีขอบเขตเงื่อนไขความรับผิดที่ค่อนข้างเคร่งครัด โดยศาลปกครองของไทยได้นำหลักกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้กับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ....คำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” ในที่นี้มีความหมายในทำนองเดียวกันกับคำว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” (responsabilité sans faute) ในทฤษฎีหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส คำว่า “responsabilité” (หรือในภาษาอังกฤษคือ responsibility) ควรจะแปลว่า “ความรับผิดชอบ” มากกว่าที่จะแปลว่า “ความรับผิด” เนื่องจากมีความหมายแตกต่างกัน หากแปลว่า “ความรับผิด” ก็จะหมายความว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว ผู้กระทำจึงต้องรับผิด หรือถ้าไม่มีความผิดก็ไม่มีเหตุใดให้ผู้กระทำต้องรับผิด แต่ “ความรับผิดชอบ” นั้น อาจจะมีหรือไม่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็ได้ เช่น กรณีความเสียหายเกิดแก่ราษฎรอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติซึ่งเป็นเหตุสุดวิสัย การที่รัฐโดยหน่วยงานทางปกครองเข้าให้การช่วยเหลือชดเชยความเสียหายแก่ราษฎร ก็มีไว้ว่าเป็นเพราะความผิดของรัฐ แต่ถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อประชาชนเพราะหน้าที่ของรัฐคือการบำบัดทุกข์บำรุงสุขของราษฎร<sup>32</sup> อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนนนั้น การที่รัฐถือเอกสิทธิ์นำที่ดินมีกรรมสิทธิ์ของเอกชนไปใช้จัดทำบริการสาธารณะถือเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองคุ้มครอง จึงเป็นความผิด แต่เพราะมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นความรับผิดไว้<sup>33</sup> โดยให้ถือว่ารัฐโดยหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดในกรณีนี้ แต่ให้มีการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายที่เป็นธรรมแก่ราษฎรที่ถูกเวนคืนที่ดิน ดังนั้น จึงต้องแยกการกระทำของฝ่ายปกครองเป็น 2 ส่วน คือ การใช้อำนาจรัฐเข้าดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ (การออกกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์) และการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายแก่ราษฎรที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งในส่วนแรก

<sup>32</sup> เช่น ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 หรือระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยค่าใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562



กฎหมายบัญญัติยกเว้นความรับผิดไว้ แต่ในส่วนที่สองการให้เงินค่าทดแทนดังกล่าวโดยหลักการแล้วไม่ใช่การชดเชยความผิดของรัฐ แต่หากรัฐไม่ชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่ราษฎรก็จะถือเป็นความรับผิดตามกฎหมายได้ เพราะกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินที่เป็นธรรมให้แก่ราษฎร การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายในกรณีนี้จึงเป็นความผิด<sup>34</sup>

ความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดมีในกรณีดังต่อไปนี้

## 2.1 ความรับผิดบนพื้นฐานของความเสียหาย

ในบางครั้งการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยการติดตั้งครอบครอง หรือใช้วัสดุอุปกรณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลได้โดยสภาพหรือเสี่ยงต่อการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับสถานที่ดังกล่าว แม้การดำเนินการนั้นจะชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็ถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐที่จะต้องเยียวยาความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากสภาพการณ์ อันตรายเป็นพิเศษที่ฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดขึ้นนั้นด้วยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย กรณีความเสียหายที่เกิดจากวัตถุอันตรายโดยการสร้างที่เก็บวัตถุอันตราย (คลังเก็บสรรพาวุธทหาร คลังเก็บสารเคมี คลังน้ำมัน สถานีไฟฟ้าแรงสูง ฯลฯ) เช่น โรงเก็บดินปืนทหารอากาศที่ทุ่งสีกัน เขตดอนเมือง กรุงเทพฯ เกิดระเบิดขึ้นเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2544 หรือเหตุระเบิดที่กองคลังแสง กรมสรรพาวุธทหารบก อำเภอยุทธศาสตร์ จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2544 และวันที่ 25 มกราคม 2555 หรือที่กรมสรรพาวุธทหารบก เขตบางซื่อ เมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2523 และวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2558 หรือโกดังเก็บสารเคมีของการท่าเรือแห่งประเทศไทยที่เขตคลองเตย กรุงเทพฯ เกิดระเบิดระหว่างวันที่ 2-5 มีนาคม 2534 ถ้าหน่วยงานของรัฐใช้หรือเก็บรักษาไว้และเกิดระเบิดขึ้นทำให้ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น ซึ่งเรื่องนี้ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์การกระทำของฝ่ายปกครองเพราะวัตถุเหล่านี้เป็นวัตถุอันตรายที่เห็นได้โดยสภาพ กรณีกิจกรรมที่เสี่ยงภัยต่อการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชนโดยการตั้งโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ถ่านหินในการเผาไหม้เพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าและได้ก่อให้เกิดมลภาวะเป็นพิษในอากาศ เช่น คดีโรงไฟฟ้าแม่เมาะ อำเภอมะแมะ จังหวัดลำปาง ผลิตพลังงานไฟฟ้าแล้วได้ก่อให้เกิดฝุ่นแขวนลอยและสารซัลเฟอร์ไดออกไซด์ โดยไม่ควบคุมการฟุ้ง

<sup>34</sup> ศาลปกครองสูงสุดจัดประเภทคดีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 333/2545

กระจายของฝุ่นและสารดังกล่าว เป็นเหตุให้ชาวบ้านในบริเวณใกล้เคียงได้รับอันตรายต่อสุขภาพ ถือเป็นละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ<sup>35</sup> โรงไฟฟ้าแม่เมาะต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นหรือการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องบำบัดอากาศเสียให้ได้มาตรฐานก่อนปล่อยสู่อากาศ เมื่อการผลิตพลังงานไฟฟ้าก่อให้เกิดฝุ่นและสารพิษในอากาศ จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ<sup>36</sup> หรือการเปิดใช้สนามบิงสุวรรณภูมิเป็นเหตุให้เจ้าของอาคารและที่ดินโดยรอบบริเวณสนามบิงสุวรรณภูมิได้รับผลกระทบทางเสียงจากกิจกรรมของสนามบิงสุวรรณภูมิอันตรายต่อสุขภาพของผู้ที่อยู่อาศัยในบ้าน ทำให้ไม่สามารถอยู่อาศัยในบ้านและที่ดินได้โดยปกติสุขอีกต่อไป<sup>37</sup> หรือการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ถนน สะพาน อาคารราชการ หากไม่ได้จัดทำอุปกรณ์เตือนภัยการก่อสร้างทำให้รถคร่อมถนนที่กำลังก่อสร้าง หรือสะพานกลับรถถล่มในช่วงที่กำลังซ่อมแซมทำให้มีคนเสียชีวิต<sup>38</sup> หรือกิจกรรมที่เสี่ยงภัยอันตรายเป็นพิเศษต่อประชาชน เช่น การใช้อาวุธปืนของเจ้าพนักงานตำรวจเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง กรณีตำรวจไล่จับคนร้ายบนท้องถนนและมีการใช้อาวุธปืนยิงคนร้ายหรือพาหนะที่คนร้ายใช้ก่อเหตุ แต่กระสุนพลาดไปโดนประชาชนบาดเจ็บหรือเสียชีวิต<sup>39</sup> กรณีเหล่านี้แม้จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดโดยชอบเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนมีมากเกินกว่าประโยชน์ของส่วนรวม หน่วยงานทางปกครองจึงยังคงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้นั้น เว้นแต่เป็นความผิดของผู้เสียหายเองหรือเป็นเหตุสุดวิสัยที่สามารถนำมาเป็นข้ออ้างเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองไม่ต้องรับผิดชอบหรือให้รับผิดชอบน้อยลงดังจะได้กล่าวถึงต่อไป

นอกจากนั้น ความรับผิดชอบพื้นฐานของความเสียหายยังมีในเรื่องความเสียหายที่เกิดกับผู้ช่วยเหลือราชการ กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานเพื่อส่วนราชการนั้นนอกจากข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของส่วนราชการแล้ว ยังมีผู้ที่ถูกทางราชการเกณฑ์ให้มาช่วยจัดทำบริการสาธารณะเป็นการชั่วคราวในลักษณะของอาสาสมัคร เช่น

<sup>35</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 15, 16, 17/2546

<sup>36</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2546

<sup>37</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2564

<sup>38</sup> การดำเนินการซ่อมสะพานกลับรถจนนำมาสู่เหตุคนสะพานหล่นทับรถยนต์ของประชาชน บริเวณโครงการปรับปรุงสะพานกลับรถใกล้กับโรงพยาบาลวิภาวดี อ.เมือง จ. สมุทรสาคร บนถนนพระราม 2 ที่ กม.34 และเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต เมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2565

<sup>39</sup> กรณีนี้แม้จะมีการกระทำทางปกครองรวมอยู่ด้วย แต่เมื่อเป็นการใช้อำนาจจับกุมของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 9/2545)

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 มาตรา 27 (8) ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจในการแจ้งให้ราษฎรให้ความช่วยเหลือในกิจการสาธารณประโยชน์เพื่อบำบัดป้องกันอันตรายสาธารณะอันมีมาโดยฉุกเฉิน รวมตลอดทั้งการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้ประสบภัย หรือผู้ที่ถูกเกณฑ์ให้ช่วยราชการในกรณีฉุกเฉินตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 383 และมาตรา 368<sup>40</sup> หรือการเกณฑ์ให้ช่วยราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21<sup>41</sup> ซึ่งผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใด ๆ ในเขตพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด หรือใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐและเอกชนตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ นอกจากนี้ ผู้ปฏิบัติงานเพื่อส่วนราชการยังหมายความรวมถึงองค์กรสาธารณกุศลต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ทางราชการโดยสมัครใจ เช่น มูลนิธิร่วมกตัญญู มูลนิธิป่อเต็กตึ๊ง อาสาสมัครเหล่ากาชาด เป็นต้น ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 4 ได้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” โดยให้รวมถึงผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ ดังนั้น จึงต้องรวมบุคคลและองค์กรเหล่านี้เข้าเป็นผู้ปฏิบัติงานเพื่อส่วนราชการด้วย บุคคลเหล่านี้ควรได้รับการชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่ตนเองซึ่งเป็นความเสี่ยงภัยอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้การออกคำสั่งให้ช่วยเหลือราชการนั้นจะสามารถกระทำได้โดยชอบตาม

<sup>40</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 383 บัญญัติว่า “ผู้ใดเมื่อเกิดเพลิงไหม้หรือสาธารณภัยอื่น และเจ้าพนักงานเรียกให้ช่วยระงับ ถ้าผู้นั้นสามารถช่วยได้ แต่ไม่ช่วย ย่อมมีความผิด”

มาตรา 368 บัญญัติว่า “ผู้ใดทราบคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งนั้นโดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวอันสมควร ย่อมมีความผิด”

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21 บัญญัติว่า “เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้อำนวยการจังหวัดทราบทันที ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (1) สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงาน อาสาสมัคร และบุคคลใด ๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (2) ใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะของหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเท่าที่จำเป็นเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”

กฎหมายดังกล่าว แต่รัฐโดยหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องก็ควรต้องรับผิดชอบตามหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด เช่น เมื่อเกิดเพลิงไหม้หรือสาธารณภัยอื่นที่อาสาสมัครได้ให้ความร่วมมือช่วยเหลือทางราชการในการดับไฟไหม้ หรือช่วยค้นหาบุคคลที่ติดอยู่ใต้ซากอาคารที่พังถล่มลงมาซึ่งถือเป็นการเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง ถ้าบุคคลดังกล่าวเข้ามาช่วยเหลือราชการแล้วได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายก็ควรที่รัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายดังกล่าว ในเรื่องนี้แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 88 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำคือ “รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการหรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากสาธารณภัย” แต่นับแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมาได้ตัดเรื่องนี้ออกไป อย่างไรก็ตาม ได้มีการตราพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม ซึ่งประกาศใช้บังคับครั้งแรกใน พ.ศ. 2497 และมายกเลิกโดยพระราชบัญญัติเดียวกันในปี พ.ศ. 2543 ซึ่งมาตรา 5 บัญญัติว่า “ผู้ใดถูกประทุษร้ายหรือได้รับอันตรายถึงสูญเสียชีวิตหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไป หรือทุพพลภาพ หรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถจะใช้กำลังกายหรือความคิด ประกอบอาชีพได้ตามปกติ เพราะเหตุผู้หนึ่งได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ (1) ช่วยเหลือราชการ (2) ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ (3) ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ (4) ปฏิบัติการตามหน้าที่มนุษยธรรมซึ่งพลเมืองพึงปฏิบัติ ในเมื่อการปฏิบัติการณ์นั้นไม่ขัดกับคำสั่งโดยชอบของเจ้าพนักงาน....ให้ถือว่าผู้หนึ่งเป็นผู้ประสบภัยและให้ได้รับเงินชดเชย เว้นแต่การถูกประทุษร้ายหรือการได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือจากความผิดของตนเอง” โดยกระทรวงการคลังได้ออกระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2544 มารองรับเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ช่วยเหลือราชการที่ได้รับความเสียหาย

## 2.2 ความรับผิดชอบพื้นฐานของการออกกฎหรือคำสั่ง

เป็นกรณีที่ส่วนราชการอาจจะต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายแก่เอกชนแม้ไม่ใช่ความเสียหายที่เกิดจากความผิดบกพร่องในการปฏิบัติราชการ หรือไม่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบก็ตาม คือ การออกกฎ หรือคำสั่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งมีทั้งกรณีที่ทางราชการต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนและกรณีที่ไม่ต้องรับผิดชอบ กล่าวคือ โดยหลักแล้ว การออกกฎหรือคำสั่งใดจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์

ของส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเสมอภาคของบุคคลภายใต้บังคับของกฎหมายหรือคำสั่งดังกล่าว แต่ก็อาจทำให้เอกชนหรือกลุ่มชนบางกลุ่มได้ประโยชน์ แต่เอกชนหรือกลุ่มชนบางกลุ่มต้องเสียประโยชน์หรือได้รับความเสียหาย เช่น การออกกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องการกำหนดราคาพืชผลการเกษตรทำให้เกษตรกรบางกลุ่มได้ประโยชน์และบางกลุ่มเสียประโยชน์หรือเสียหาย หรือการกำหนดราคาน้ำมันดีเซลขายให้เฉพาะแก่เรือประมงในราคาต่ำกว่าปกติ หรือการกำหนดอัตราภาษีเงินได้ของบุคคลธรรมดาที่บังคับบุคคลต่างกัน หรือระหว่างบุคคลธรรมดาที่อาจไม่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีรายได้น้อยกับผู้มีรายได้มาก หรือกำหนดอัตราค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่ไม่เท่ากันในแต่ละจังหวัด หรือกรณีการเกิดโรคระบาดทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ออกประกาศ ฉบับที่ 5/2546 เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2546 ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการพิจารณากักแยกบุคคลผู้ต้องสงสัยหรือบุคคลที่ติดเชื้อโรคดังกล่าว เช่น กักตัวไว้ที่บ้านหรือในโรงพยาบาลหรือในสถานที่ใดที่หนึ่งตามความจำเป็นเพื่อรอดูอาการหรือเพื่อทำการรักษา หรือ ในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ในประเทศไทย รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 เพื่อควบคุมการระบาดของโรคดังกล่าว แต่ได้ส่งผลกระทบต่อประชาชน เพราะมีข้อห้ามมิให้บุคคลใดออกนอกเคหสถานภายในระยะเวลาที่กำหนด ห้ามการใช้เส้นทางคมนาคมหรือยานพาหนะหรือกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทาง ห้ามการใช้อาคารหรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใดๆ หรือให้อพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัย นอกจากนี้ ยังมีการออกกฎหมายหลายประการเพื่อควบคุมการระบาดของโรคดังกล่าว เช่น การสั่งปิดสถานประกอบกิจการของเอกชนเป็นการชั่วคราว<sup>42</sup> หรือการกำหนดเงื่อนไขการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารว่าในการขอต่ออายุใบอนุญาตครั้งที่ 2 เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะอนุญาตได้ก็ต่อเมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตต้องได้ดำเนินการก่อสร้างฐานรากทั้งหมดของอาคารแล้วเสร็จ หรือมีการก่อสร้างโครงสร้างของอาคารไปแล้วเกินร้อยละ 10 ของพื้นที่อาคารที่ได้รับอนุญาต หากผู้รับใบอนุญาตยังมีได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ เจ้าพนักงานท้องถิ่นก็จะไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้อีก การกำหนดเงื่อนไขดังกล่าวแม้จะมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินอยู่บ้างแต่ก็ไม่เกินความจำเป็น และไม่ถึงกับกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิของ

<sup>42</sup> ประกาศกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 17 มีนาคม 2563 เรื่อง สั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว (สืบเนื่องมาจากสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

บุคคลในทรัพย์สิน และไม่ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควร<sup>43</sup> เหล่านี้ถือว่าเป็นเรื่องที่รัฐสามารถออกกฎหมายหรือคำสั่งได้โดยชอบเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแม้เอกชนจะเสียหายจากการขาดรายได้ หรือมีอุปสรรคในการประกอบอาชีพ ประกอบกิจการบริษัทร้านค้า ทางราชการก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเพราะคำนึงถึงประโยชน์มหาชนเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายของประชาชนและผู้ประกอบการ รัฐได้ออกมาตรการช่วยเหลือโดยการชดเชยความเสียหายให้แก่เอกชนผู้เสียหายจากการดำเนินการของรัฐ แม้จะเป็นการให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนบางกลุ่มก็ตาม เช่น การให้ความช่วยเหลือวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม<sup>44</sup> การยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน<sup>45</sup> หรือกรณีกระทรวงแรงงานออกกฎกระทรวงการได้รับประโยชน์ในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยอันเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตรายตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อ พ.ศ. 2563 เพื่อให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเนื่องจากมีเหตุสุดวิสัยดังกล่าวอันเป็นเรื่องที่รัฐชดเชยความเสียหายให้กับลูกจ้างที่ต้องถูกให้ออกจากงานเนื่องจากการปิดสถานประกอบการในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019

แต่สำหรับเรื่องการออกกฎหมายหรือคำสั่งอื่นที่มีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนบางรายหรือกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม หรือออกกฎหมายหรือคำสั่งห้ามดำเนินกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือห้ามผลิตสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือสร้างเงื่อนไขต่างๆ ทำให้การประกอบกิจการของเอกชนยากลำบากมากขึ้นถือเป็นความเสียหายพิเศษที่ไม่ปกติธรรมดากรณีเช่นนี้ส่วนราชการอาจจะต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายให้กับบุคคลดังกล่าว เช่น การอนุญาตให้เรือประมงติดไฟจับปลาตะกั้ง ทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่ไม่ได้ติดไฟหาปลา ต้องเสียประโยชน์เพราะจับปลาได้น้อยกว่า และการอนุญาตเช่นนี้จะทำให้ปริมาณปลาตะกั้งลดลงมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพเรือประมงพื้นบ้าน หรือกรณีโรงงานอุตสาหกรรมที่ดำเนินกิจการมาก่อนหน้าการประกาศเขตผังเมืองกำหนดพื้นที่บริเวณนั้นให้เป็นพื้นที่เฉพาะคนอยู่อาศัย ห้ามตั้งโรงงานอุตสาหกรรมใดๆ ดังนั้นเอกชนเจ้าของโรงงานย่อมได้รับผลกระทบและอาจต้องรื้อถอนโรงงานออกไป หรือการตรากฎหมายกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินของเอกชนซึ่งทำมาหากินบนที่ดินนั้น

<sup>43</sup> ข้อ 2 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 57 (พ.ศ. 2544) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ในส่วนที่เพิ่มเติมเงื่อนไขในการต่ออายุใบอนุญาตก่อสร้างอาคารไว้ในวรรคสองของข้อ 6/1 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 – คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 20/2551

<sup>44</sup> พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 พ.ศ. 2563

<sup>45</sup> กฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมรายปีให้แก่ผู้ประกอบการโรงงาน ระหว่างปี พ.ศ. 2564 - พ.ศ. 2565

มาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษ หรือการออกกฎหมายเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างถนน ซึ่งเอกชนเจ้าของที่ดินเสียหาย กรณีต่างๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ส่วนราชการจะต้องชดเชยความเสียหายแก่เอกชน แม้ว่าการกระทำของทางราชการจะทำได้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมก็ตาม ก็ไม่เป็นข้อยกเว้นให้ส่วนราชการไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ หรือไม่ก่อให้เกิดความชอบธรรมที่จะผลกระทบความรับผิดชอบในความเสียหายไปให้เอกชนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ทางราชการออกกฎหมายหรือคำสั่งห้ามดำเนินกิจการหรือห้ามผลิตสิ่งใดที่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมาย เช่นนี้ทางราชการย่อมทำได้เสมอ และไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เอกชนได้รับ เช่น การห้ามเล่นการพนันในสถานบริการ การห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ การห้ามเล่นการพนันในสถานบริการ การห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ การห้ามเล่นการพนันในสถานบริการ การห้ามสูบบุหรี่ในที่สาธารณะ เป็นต้น

### 2.3 ความรับผิดชอบพื้นฐานหลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะ

เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการจัดทำบริการสาธารณะที่เอกชนจำต้องอุทิศประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นความเสียหายพิเศษที่ไม่ปกติธรรมดาซึ่งทำให้บุคคลต้องรับภาระหนักกว่าผู้อื่น มิใช่เป็นเพียงผลธรรมดาที่ย่อมเกิดขึ้นได้<sup>46</sup> ดังนี้ แม้การดำเนินการนั้นของหน่วยงานทางปกครองจะอาศัยอำนาจโดยชอบตามกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อผลของการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดภาระสาธารณะที่ไม่เสมอภาคระหว่างบุคคล ทำให้ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลทั่วไป หน่วยงานทางปกครองก็ต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายแก่ผู้นั้น<sup>47</sup> ซึ่งกรณีนี้มีใช่เป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในข้อเท็จจริงเดียวกัน แต่กลับปฏิบัติต่างกัน หรือใน

<sup>46</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 60/2553 และที่ อ. 240/2556 เดิมที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีสภาพเป็นที่นาไม่ติดทางสาธารณประโยชน์ การถูกเวนคืนบางส่วน แม้ทำให้ที่ดินส่วนที่เหลือมีเนื้อที่น้อยลง แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคงสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้เช่นเดิม เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายพิเศษอย่างไรจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่เหลือ การถูกเวนคืนแล้วทำให้เนื้อที่ที่ดินเหลือน้อยลงจึงเป็นเพียงผลธรรมดาที่ย่อมเกิดขึ้นได้

<sup>47</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 32/2565 แม้ว่าการดำเนินการบริหารจัดการน้ำในคดีนี้จะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่อาจถือเป็นการกระทำละเมิด แต่เมื่อการดำเนินการดังกล่าวเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของบุคคลที่มีที่พักอาศัยอยู่นอกแนวเขตกันน้ำ ซึ่งมีใช่เป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำบัดภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้น ย่อมเป็นผู้เสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ เนื่องจากต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าบุคคลอื่นหรือเกินกว่าปกติที่ควรจะได้รับ อันเข้าลักษณะเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของรัฐ จึงมีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากรัฐเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ ทางราชการจะต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่ผู้นั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดภัยอันตรายจากสาธารณภัย พ.ศ. 2554 ทั้งนี้ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ข้อเท็จจริงที่ต่างกัน แต่กลับปฏิบัติเช่นเดียวกัน ความรับผิดชอบพื้นฐานหลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะนี้มีที่มาจากหลักความเท่าเทียมกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย กล่าวคือ หากกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่สร้างเงื่อนไขการบังคับใช้ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคล ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎหมายนั้นได้ และมีผลให้ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติต่อประชาชนอย่างเท่าเทียมด้วยเช่นกัน มิฉะนั้นฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ความรับผิดชอบพื้นฐานหลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะนี้ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ความผิดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ว่าได้กระทำการไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ผู้เสียหายมีเพียงหน้าที่ในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุคือการกระทำกับผลคือความเสียหายที่ได้รับเท่านั้น เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แม้หน่วยงานทางปกครองจะเวนคืนที่ดินของเอกชนได้โดยชอบเพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การผังเมือง การพัฒนาการเกษตร การพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ การปฏิรูปที่ดิน การจัดรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นก็ตาม แต่หน่วยงานทางปกครองก็ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>48</sup> หรือกรณีการป้องกันและควบคุมโรคระบาด เมื่อปรากฏว่า

---

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 557/2563 กรณีก่อสร้างสะพานคลองโพธิ์พิพาทเพื่อใช้ระบายน้ำจากทางหลวงลงสู่ลำน้ำสาธารณะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมทางหลวงที่ส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี ในฐานะเจ้าของที่ดินเพียงรายเดียวที่มีสะพานพิพาทก่อสร้างปิดบังหน้าที่ดินเกือบทั้งแปลงของผู้ฟ้องคดี จึงยอมถูกจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามขอบเขตแห่งสิทธิ อีกทั้งการออกแบบให้สะพานมีช่องใต้สะพานบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเพื่อระบายน้ำลงสู่แหล่งน้ำสาธารณะนั้น คาดหมายได้ว่าอาจทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดียอมกลายเป็นแหล่งรับน้ำทำให้ได้รับความเสียหาย การกระทำของกรมทางหลวงจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>48</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 37 วรรคสาม บัญญัติว่า “การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน...” หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 31 บัญญัติว่า “เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้วให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ตั้งกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว” หรือระเบียบกรมทางหลวง ว่าด้วยการจ่ายเงินค่าทรัพย์สินในที่ดินซึ่งไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน พ.ศ. 2534 ข้อ 3 กำหนดราคาค่าทดแทนความเสียหายพิเศษ (ค่าทดแทนที่ดิน) ที่ต้องออกจากพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน



มีหรือสงสัยว่ามีเชื้อโรคระบาดหรือพาหะของโรคระบาด สัตวแพทย์ย่อมมีอำนาจทำลายสิ่งของใดๆ ที่มีเชื้อโรคระบาดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีเชื้อโรคระบาดได้ แต่ต้องชดใช้ราคาส่งของแก่เจ้าของ<sup>49</sup> เป็นต้น ทั้งนี้ ศาลจะชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนทั่วไปจะได้รับกับความเดือดร้อนเสียหายของบุคคลประกอบกัน เช่น การปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี แม้จะทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดความไม่สะดวกในการเข้าออกร้านค้าของตน แต่เมื่อพื้นที่ด้านหน้าร้านดังกล่าวยังมีพื้นที่เพียงพอที่จะใช้เป็นทางเข้าออกและที่จอดรถยนต์ได้ และเสาไฟฟ้าและสายยึดโยงเสาไฟฟ้างดังกล่าวก็มีได้กีดขวางทางเข้าออกของร้านแต่อย่างใด ประกอบกับการติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้างดังกล่าวมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน อีกทั้งบริเวณที่ปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าอยู่ในแนวเขตที่ดินของกรมทางหลวง ซึ่งได้มีการดำเนินการแล้วเสร็จตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวมาจากเจ้าของเดิมในปี พ.ศ. 2552 ผู้ฟ้องคดียอมรับทราบถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวมาก่อนแล้ว ดังนั้น การที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม แม้การปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่ถ้การปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้างดังกล่าวไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีด้วย แต่เนื่องจากคดีนี้เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนในอำเภอดำรงวิทยะสิทธิ์ทั้งหมด อำเภอรัตนบุรี และนิคมอุตสาหกรรมฉลุง จะได้รับจากการจ่ายกระแสไฟฟ้า กับความเดือดร้อนและความไม่สะดวกจากการจะใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จะเห็นได้ว่า การปักเสาไฟฟ้าและติดตั้งสายยึดโยงเสาไฟฟ้าบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีมี

<sup>49</sup> พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 มาตรา 40 บัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและควบคุมโรคระบาด เมื่อปรากฏว่ามีหรือสงสัยว่ามีเชื้อโรคระบาดหรือพาหะของโรคระบาด ให้สัตวแพทย์มีอำนาจดังต่อไปนี้... (5) ทำลายสิ่งของใดๆ ที่มีเชื้อโรคระบาดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่ามีเชื้อโรคระบาดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ให้ชดใช้ราคาส่งของแก่เจ้าของตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

สัดส่วนที่เกิดประโยชน์สาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนและความไม่สะดวกที่เกิดกับผู้ฟ้องคดี และมีได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร กรณีจึงไม่อาจถือว่ามีความรับผิดอย่างอื่นที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจะต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดี<sup>50</sup>

### กิจกรรม 7.1.2

1. อะไรคือแนวคิดที่ใช้เป็นมูลฐานแห่งการหาเหตุผลว่าทำไมการกระทำของฝ่ายปกครองจึงมีลักษณะเป็นความผิด และด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิด
2. ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดมีเจตนารมณ์อย่างไร

### แนวตอบกิจกรรม 7.1.2

1. แนวคิดที่ใช้เป็นมูลฐานแห่งการหาเหตุผลว่าทำไมการกระทำของฝ่ายปกครองจึงมีลักษณะเป็นความผิด และด้วยเหตุนี้ฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดนั้น คือ การที่การกระทำดังกล่าวของฝ่ายปกครองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแล้วไปมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล โดยอาจจะเกิดจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ทำให้บุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งต้องเสียสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย หรือการที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรืออาจเป็นเพราะความบกพร่องในการบังคับใช้กฎหมาย หรือบกพร่องในการดำเนินงานทางปกครองหรือการจัดทำบริการสาธารณะก็ได้
2. ตามหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือจัดทำบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดนี้ตั้งอยู่บนหลักความเป็นธรรมที่จะไม่ให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดต้องแบกรับภาระที่เกินกว่าปกติทั่วไป

<sup>50</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 817/2563

## เรื่องที่ 7.1.3

### ประเภทความรับผิด

ความรับผิดของฝ่ายปกครองอาจมีได้ในกรณีดังต่อไปนี้

#### 1. ความรับผิดตามสัญญา

ในกรณีที่รัฐโดยหน่วยงานทางปกครองเข้าเป็นคู่สัญญากับเอกชน หากหน่วยงานทางปกครองปฏิบัติผิดสัญญา หน่วยงานทางปกครองนั้นก็ต้องรับผิดต่อคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งความรับผิดดังกล่าวอาจมีได้ทั้งในกรณีที่ เป็นสัญญาทางแพ่งทั่วไป และที่เป็นสัญญาทางปกครอง

ความรับผิดในสัญญาทางแพ่ง เป็นการนำหลักกฎหมายเรื่องสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาปรับใช้กับกรณี โดยถือว่าการเข้าเป็นคู่สัญญาของหน่วยงาน เป็นการเข้าทำสัญญาผูกพันตนในฐานะดังเช่น เอกชนคนหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงมีลักษณะที่ต่างฝ่ายต่างมีสิทธิและหน้าที่โดยเท่าเทียมกัน เช่น สัญญาเช่าที่ขายของตลาดเทศบาล<sup>51</sup> สัญญาซื้อขายวัสดุก่อสร้าง<sup>52</sup> สัญญาซื้อขายที่ดินจากการขายทอดตลาดของ เจ้าพนักงานบังคับคดี<sup>53</sup> สัญญาซื้อขายไฟฟ้า<sup>54</sup> สัญญาจ้างทำความสะอาดห้องสุขาสวนสัตว์ดุสิต<sup>55</sup> ส่วนความรับผิดในสัญญาทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่ง เพราะนอกจากจะมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐแล้ว ยังมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สาระสำคัญของสัญญายังเป็นการให้เอกสิทธิ์ฝ่ายเดียวกับหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาอีกด้วย เช่น เอกสิทธิ์ในการบอกลีกสัญญาหรือแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน

<sup>51</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 28/2563

<sup>52</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 283/2561

<sup>53</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 190/2561

<sup>54</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 65/2561

<sup>55</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 60/2546

สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญาต้องบังคับตามหลักเกณฑ์ในเรื่องสัญญาทางปกครอง ความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองในสัญญาทางปกครองจึงแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง

## 2. ความรับผิดในมูลละเมิด

การจะพิจารณาว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นการ “ละเมิด” หรือไม่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหาย รวมทั้งความรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยครบถ้วน ดังนั้น ในกรณีที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการพิเศษ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด<sup>56</sup> หลักเรื่องละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงถูกนำมาใช้กับความรับผิดของฝ่ายปกครองด้วยเนื่องจากไม่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมายปกครอง ซึ่งละเมิด คือ การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายเป็นเหตุให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ให้ถือว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ดังนั้น การกระทำใดจะเป็นละเมิดหรือไม่จึงมีข้อพิจารณา 3 ประการประกอบกัน คือ 1. เป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำโดยจงใจโดยรู้สำนึกในสิ่งที่ตนเองกำลังกระทำ แต่ไม่จำต้องถึงขนาดที่ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลหรือยอมเสี่ยงเห็นผล หรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อขาดความระมัดระวังจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย รวมทั้งการไม่ป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นด้วย เช่น จงใจกระทำละเมิดกรณีรับเงินบริจาคจากบริษัทฯ ซึ่งถือเป็นเงินรายได้ของโรงพยาบาลทหารผ่านศึก แล้วไม่นำส่งเป็นเงินบำรุงหรือเงินรายได้ของโรงพยาบาลทหารผ่านศึก แต่กลับสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชานำเงินดังกล่าวฝากเข้าบัญชีเงินฝากธนาคารโดยผิดระเบียบ และมีการเบิกจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายส่วนตัวของตน<sup>57</sup> หรือจงใจจัดทำเอกสารใบสำคัญรับเงินค่าตอบแทนวิทยากรและหลักฐานการจ่ายเงินค่าเบี้ยเลี้ยงฝึกซ้อมนักกีฬาอันเป็นเท็จ โดยนำเงินค่าตอบแทนวิทยากรผู้ฝึกสอนกีฬาและเงินค่าเบี้ย

<sup>56</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด. หน้า 44.

<sup>57</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 585/2560

เลี้ยงฝักข้อมนักรักษาบางส่วนไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตัว<sup>58</sup> หรือกรณีเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง ประจำหน่วยเลือกตั้งแนะนำบัตรเลือกตั้งสลับกันเนื่องจากหลงลืม เป็นผลให้ผู้ได้รับการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยความประมาท เลินเล่อ จึงเป็นการกระทำละเมิด<sup>59</sup> 2. เป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินได้อาศัยอำนาจหน้าที่ของตนทำการปลอม น.ส. ๓ ก. เป็นเหตุให้ผู้อื่นนำเอกสารปลอมดังกล่าวอันเป็นเอกสารราชการไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันการกู้ยืมเงิน และทำให้ผู้ให้ยืมไม่อาจบังคับชำระหนี้เงินกู้จากหลักทรัพย์ที่นำมาเป็นประกันการกู้ยืมเงินได้<sup>60</sup> 3. มีความเสียหายเกิดขึ้นซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าว เช่น เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขโฉนดที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อนไม่ตรงกับความเป็นจริงส่งผลให้ผู้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวมาเป็นจำนวนเงินที่มากกว่าที่ควรจ่ายจริงตามเนื้อที่ดินที่ถูกต้อง ความเสียหายดังกล่าวจึงเป็นผลโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดิน<sup>61</sup> เป็นต้น ดังนั้น หากหน่วยงานทางปกครองดำเนินการใดเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคล หน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามองค์ประกอบของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากไม่ครบองค์ประกอบทั้ง 3 ประการก็ย่อมไม่ต้องรับผิด เช่น การที่น้ำท่วมขังในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกิดจากสภาพภูมิประเทศและสภาพที่ตั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการที่กรมชลประทานโดยสำนักชลประทานก่อสร้างคลองส่งน้ำแต่อย่างใด การก่อสร้างคลองส่งน้ำจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี<sup>62</sup>

### 3. ความรับผิดกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ

เป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายเฉพาะบัญญัติหลักเกณฑ์ให้รัฐโดยหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชน แม้ว่าส่วนราชการจะมีได้กระทำการใดอันเป็นความผิดหรือแม้จะละเมิดสิทธิของปัจเจกบุคคล แต่กฎหมายได้บัญญัติยกเว้นความผิดไว้ให้สามารถกระทำได้ แต่ก็ต้องชดเชยความเสียหายนั้น เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ

<sup>58</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 168/2560

<sup>59</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ. 6/2562

<sup>60</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 991/2560

<sup>61</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1100/2564

<sup>62</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1360/2564

หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น แม้จะกระทบสิทธิในที่ดินและการอยู่อาศัยของเอกชนก็ตาม รัฐก็สามารถทำได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว แต่รัฐจะต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนนั้น โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนดังกล่าว<sup>63</sup> หรือการที่บุคคลถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์โดยปกติสุข (หรือถูกรอนสิทธิ) จากการเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้าของกรมไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้น<sup>64</sup> หรือกรณีผู้เสียหายจากการถูกประทุษร้ายหรือได้รับอันตรายถึงสูญเสียชีวิตหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไป หรือทุพพลภาพ หรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติเพราะเหตุที่ผู้เสียหายได้กระทำการช่วยเหลือราชการ ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติการตามหน้าที่มนุษยธรรมซึ่งพลเมืองดีพึงปฏิบัติ ในเมื่อการปฏิบัติการณ์นั้นไม่ขัดกับคำสั่งโดยชอบของเจ้านักงาน ให้ถือว่าผู้เสียหายเป็นผู้ประสบภัย และให้ได้รับเงินชดเชย เว้นแต่การถูกประทุษร้าย หรือการได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือจากความผิดของผู้เสียหายเอง<sup>65</sup> ในเรื่องนี้แต่เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 88 บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่ต้องทำคือ “รัฐพึงสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประเทศชาติ หรือในการช่วยเหลือราชการหรือปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม หรือเนื่องจากสาธารณภัย” แต่นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 เป็นต้นมาได้ตัดเรื่องนี้ออก หรือกรณีถูกจำคุกทั้งที่ไม่ได้กระทำความผิดหรือไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดในคดีอาญา กฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหาย กล่าวคือ ผู้เสียหายจะได้รับเงินค่าทดแทน ค่ารักษาพยาบาล ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกาย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ถ้าเสียชีวิตก็จะได้รับค่าตอบแทนความตาย ค่าจัดการศพ ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู<sup>66</sup> หรือกรณีบุคคลต้องรับโทษในคดีอาญาแล้วปรากฏหลักฐานขึ้นใหม่ใน

<sup>63</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 37 วรรคสาม และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511, พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 มาตรา 5

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

ภายหลังว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด ก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าทดแทน<sup>67</sup> หรือกรณีข้าราชการได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บจากการปฏิบัติหน้าที่ก็มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์จากรัฐ<sup>68</sup> หรือกรณีบุคคลได้รับบาดเจ็บเนื่องในการรบจนถึงทุพพลภาพย่อมมีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพ<sup>69</sup> หรือกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์ที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้เจ้าของสัตว์ทำลายสัตว์ที่เป็นโรค เจ้าของสัตว์มีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย<sup>70</sup> หรือกรณีถ้าผู้ประกอบการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงได้ดำเนินการตามคำสั่งของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานแล้วได้รับความเสียหายหรือต้องขาดประโยชน์ที่เคยได้รับเงินสมควรถือว่ามีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามความเป็นธรรม<sup>71</sup> หรือกรณีการมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>72</sup> หรือแม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม<sup>73</sup> หรือกรณีผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นได้<sup>74</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายเปิดช่องให้มีการเจรจาตกลงกันระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับผู้เสียหายในการกำหนดค่าเสียหายที่เป็นที่พอใจของทุกฝ่าย แต่หากไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้เสียหายก็ยังคงมีสิทธินำคดีไปฟ้องยังศาลได้ต่อไป

---

### กิจกรรม 7.1.3

1. ความรับผิดของฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่งอย่างไร
  2. ความรับผิดของฝ่ายปกครองในมูลละเมิดมีองค์ประกอบอย่างไร
- 

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546

<sup>69</sup> พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พุทธศักราช 2485

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542

<sup>72</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 วรรคสาม

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11

### แนวตอบกิจกรรม 7.1.3

1. ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในสัญญาทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่ง โดยนอกจากจะมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐแล้ว ยังมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สาระสำคัญของสัญญายังเป็นการให้ออกสิทธิ์ฝ่ายเดียวกับหน่วยงานทางปกครองคู่สัญญาอีกด้วย เช่น เอกสิทธิ์ในการบอกลิขสัญญาหรือแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาจึงมีลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกันซึ่งแตกต่างจากสัญญาทางแพ่ง

2. ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในมูลละเมิดมีองค์ประกอบหลัก 3 ประการ คือ **ประการแรก** เป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำโดยจงใจโดยรู้สำนึกในสิ่งที่ตนเองกำลังกระทำ แต่ไม่จำต้องถึงขนาดที่ผู้กระทำต้องประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล หรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อขาดความระมัดระวังจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายรวมทั้งการไม่ป้องกันผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นนั้นด้วย **ประการที่สอง** เป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย **ประการที่สาม** มีความเสียหายเกิดขึ้นซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการกระทำผิดกฎหมายดังกล่าว

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41261 ฝอยอุตุไหญ่เพอญ



## เรื่องที่ 7.1.4

### เงื่อนไขความรับผิดของฝ่ายปกครอง

โดยหลักการแล้ว กฎหมายมุ่งฟื้นฟูเยียวยาผู้เสียหายและสภาพความเสียหายให้สามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหายเท่าที่จะทำได้ หรือเป็นการเยียวยาตามความเสียหายจริงเท่านั้น ทั้งนี้ ศาลไม่อาจมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่าความเสียหายที่แท้จริงได้ โดยมีเงื่อนไขความรับผิดดังต่อไปนี้

#### 1. มีความเสียหายเกิดขึ้น

ความเสียหายเป็นเงื่อนไขความรับผิดของฝ่ายปกครอง เพราะถ้าไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นก็ไม่มี ความรับผิด และแม้ว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น ย่อมยังไม่เป็นละเมิด ฝ่ายปกครองก็ต้องรับผิดเช่นกัน โดยที่หลักความรับผิดของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์เพื่อชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่มิใช่การลงโทษฝ่ายปกครองแต่อย่างใด เช่น การชดเชยค่าเสียหายจากการไม่ได้รับเงินเดือนและสิทธิเลื่อนขั้นเงินเดือนที่พึงได้รับตามกฎหมาย<sup>75</sup> ผู้เสียหายจะต้องพิสูจน์แต่เพียงว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นจริงเท่านั้น ส่วนจะเสียหายมากน้อยเพียงใด ศาลจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงในคดี และกำหนดค่าเสียหายให้ แต่ทั้งนี้จะกำหนดให้ไม่เกินค่าขอตามฟ้อง

ความเสียหายนั้นอาจเป็นความเสียหายที่เกิดแก่สิทธิหรือประโยชน์อย่างใดๆ ของบุคคลก็ได้ ซึ่งสิทธิในที่นี้ มีความหมายอย่างกว้างรวมทั้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินด้วย แต่ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้นั้นจะต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น เพราะหากเป็นการกระทำผิดกฎหมายของผู้เสียหายเอง เช่น การดำเนินกิจการหรือผลิตหรือขายสินค้าที่ผิดกฎหมาย การบุกรุกที่สาธารณะหรือบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติ การขายสินค้าเกินราคาที่ทางราชการกำหนด ความเสียหายจากการที่ทางราชการออกกฎหมายหรือคำสั่งห้ามดำเนินกิจการหรือสั่งปิดสถานบริการหรือห้ามผลิตสิ่งใดที่ผิดศีลธรรมหรือผิดกฎหมายหรือให้หรือถอนสิ่งปลูกสร้างบนที่สาธารณะ ดังนี้แม้ว่าบุคคลผู้นั้นจะได้รับ

<sup>75</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 345/2565

ความเสียหายจากการขาดรายได้หรือทรัพย์สินเสียหายก็ตาม ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิโดยชอบแก่ผู้นั้นที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากส่วนราชการ ทางราชการย่อมไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ในความเสียหายที่เอกชนได้รับ

### 1.1 ลักษณะความเสียหายที่สามารถชดเชยให้ได้

ความเสียหาย หมายถึง การกระทำที่บุคคลขาดประโยชน์ดังที่เคยได้รับ ไม่ว่าจะเป็ความเสียหายที่เป็นรูปร่างที่คำนวณเป็นจำนวนเงินได้ หรือความเสียหายทางจิตใจที่คำนวณเป็นจำนวนเงินไม่ได้ ถ้าเป็นความเสียหายที่แน่นอนแล้วก็ย่อมเป็นมูลความผิดฐานละเมิดได้<sup>76</sup> ความเสียหายที่สามารถชดเชยได้จึงประกอบด้วยความเสียหายทางเศรษฐกิจ ความเสียหายทางร่างกาย และความเสียหายทางจิตใจ

**ความเสียหายทางเศรษฐกิจ**จะเกี่ยวพันกับความเสียหายที่เกิดกับทรัพย์สินของบุคคลซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องการสูญเสียทางการเงิน เช่น ขาดรายได้จากการที่ต้องถูกให้ออกจากงาน หรืออาจเกิดจากทรัพย์สินถูกทำลาย เช่น ที่ดินชาวบ้านถูกขุดทำเป็นคลองสาธารณะ หรือไม่อาจใช้ทรัพย์สินนั้นได้ตามปกติ เช่น การตั้งเสาสายส่งไฟฟ้ากำลังสูงพาดผ่านที่ดินทำให้สร้างอาคารสูงได้ไม่เกินที่กฎหมายกำหนด หรือทำให้เกิดค่าใช้จ่ายเพิ่มเติม เช่น ถูกเวนคืนที่ดินทำให้มีค่าใช้จ่ายในการขนย้ายทรัพย์สินไปที่อื่น

**ความเสียหายทางร่างกาย**เป็นความทุกข์ทรมานทางร่างกายที่เกิดจากการกระทำผิดของฝ่ายปกครอง เป็นความเสียหายที่ผิดปกติธรรมดาโดยสภาพ เป็นการรบกวนสภาพความเป็นอยู่ที่เกิดจากความทุกข์ทรมานทางร่างกาย หรือมีผลทำให้ต้องเปลี่ยนวิถีการดำรงชีวิต เช่น แม่น้ำหรือลำคลองที่ชาวบ้านใช้น้ำในแม่น้ำหรือลำคลองนั้นเป็นปกติในชีวิตประจำวันเพื่อการอุปโภคบริโภคมาแต่เดิม ต่อมา ทางราชการอนุญาตให้ตั้งโรงงานริมแม่น้ำหรือลำคลองสาธารณะ และทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วยจากการได้รับสารปนเปื้อนเป็นพิษที่ปล่อยมาจากโรงงาน และเพราะสารพิษในแม่น้ำหรือลำคลองดังกล่าวนอกจากจะทำให้ชาวบ้านเจ็บป่วยแล้วยังทำให้ชาวบ้านต้องเลิกอาชีพการเลี้ยงปลาในกระชังอีกด้วย เป็นต้น

<sup>76</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 128/2560 ที่ คร. 126/2560 ที่ คร. 94/2560 ที่ คร. 89/2560

ส่วนความเสียหายทางจิตใจนั้นต้องเป็นความเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น<sup>77</sup> ความเสียหายทางจิตใจอาจแยกเป็น 2 กรณี คือ กรณีแรก ความเสียหายจากความเศร้าโศกเสียใจที่ต้องสูญเสียบุคคลใกล้ชิดอันเป็นที่รัก เช่น ภริยา บุตร<sup>78</sup> กรณีที่สอง ความเสียหายที่ทำให้เกิดความยากลำบากใจ หรือทำให้ต้องเจ็บปวดทุกข์ทรมาน หรือทำให้สูญเสียความสุขในการดำรงชีวิตตามปกติ ภายหลังจากที่ถูกละเมิด เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการที่ต้องเสื่อมเสียเกียรติยศชื่อเสียง จากการถูกล่วงละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ความทุกข์ทรมานทั้งร่างกายและจิตใจที่เกิดจากการรักษาอันเป็นผลมาจากอุบัติเหตุที่ทางราชการเป็นต้นเหตุ ความทุกข์ทรมานใจจากการเสียโฉมหรือมีสภาพร่างกายที่ถูกสังครังเกี้ยวหรือค้อนคานหรือกรณีภายหลังเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2549 เป็นเหตุให้เจ้าของอาคารและที่ดินโดยรอบบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิได้รับผลกระทบทางเสียงจากกิจกรรมของสนามบิน บ้านของผู้เสียหายอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทางเสียงที่จะเป็นอันตรายต่อสุขภาพของผู้เสียหายและบริวารที่อยู่อาศัยในบ้าน ทำให้ไม่สามารถอยู่อาศัยในบ้านและที่ดินได้โดยปกติสุขอีกต่อไป และเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ถือได้ว่าการดำเนินกิจการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายโดยตรง ผู้เสียหายจึงสมควรได้รับการชดเชยเยียวยาแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิมก่อนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ กรณีศาลกำหนดค่าความเสียหายทางจิตใจกรณีต้องออกจากที่อยู่อาศัยให้กับผู้เสียหายด้วย ถือได้ว่าเป็นการกำหนดหลักการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สภาพเดิมหรือใกล้เคียงกับสภาพเดิม โดยคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความเป็นจริง<sup>79</sup>

<sup>77</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1143/2564 ความเสียหายอันเกิดจากการเสียโอกาสได้รับโฉนดที่ดินซึ่งสามารถนำมาแปลงเป็นเงินลงทุนได้ที่ผู้เสียหายอ้างว่าเป็นความทุกข์ทรมานจิตใจระหว่างรอการออกโฉนดที่ดินนั้น เป็นความเสียหายที่มีตัวตนและเป็นเพียงอารมณ์ที่เกิดขึ้น ไม่ใช่ผลสืบเนื่องมาจากการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัยของผู้ฟ้องคดี หรือกระทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเสรีภาพแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าความเสียหายทางจิตใจตามคำขอของผู้ฟ้องคดีนี้เป็นความเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง

<sup>78</sup> ในทางแพ่ง กฎหมายไม่เปิดช่องให้เรียกร้องได้ ประกอบกับมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 789/2505 ตัดสินว่า ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้เรียกร้องค่าเสียหายทางศีลธรรมหรือค่าเสียหายที่ไม่ใช่ตัวเงินในกรณีทำให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551 มาตรา 11 ได้บัญญัติให้ทายาทผู้ตายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายต่อจิตใจได้ ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ต้องเสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรม

<sup>79</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 7/2564, ที่ อ. 559/2564

ดังนั้น ลักษณะความเสียหายที่สามารถชดเชยให้ได้และก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่ผู้เสียหายจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขพิเศษบางประการ กล่าวคือ จะต้องเป็นความเสียหายแท้จริงที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย<sup>80</sup> ไม่ใช่เป็นความเสียหายปกติธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้ และเป็นความเสียหายในปัจจุบันหรือในอนาคตที่มีความแน่นอนชัดเจนและสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้<sup>81</sup> ความเสียหายในกรณีเช่นนี้ทำจำต้องรู้ถึงจำนวนความเสียหายที่แน่ชัดไม่ เพียงแต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน<sup>82</sup> มิใช่เป็นเพียงการคาดการณ์โดยปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุน<sup>83</sup> ซึ่งความเสียหายโดยตรงจะอยู่ในความหมายที่ว่าเป็นผลที่เกิดขึ้นในทันทีจากการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หากเป็นกรณีความรับผิดชอบพื้นฐานหลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะแล้ว ความเสียหายนั้นยังจะต้องเป็นความเสียหายที่แท้จริง<sup>84</sup> และเป็นความเสียหายเป็นพิเศษที่ไม่ปกติธรรมดาอีกด้วย เช่น ความเสียหายจากการที่ต้องไปอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานในอสังหาริมทรัพย์อื่นแทนการอยู่อาศัยหรือประกอบการค้าขายหรือการงานอื่นชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องถูกเวนคืนนั้น<sup>85</sup> หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเป็นตลาดนัดและไนท์บazaar จึงมีวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ทางธุรกิจที่พิเศษต่างจากอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป เมื่อต่อมามีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยมีการตัดถนนแยกอาคารออกจากกันและมีเกาะกลางถนนกั้นอยู่ รวมถึงมีที่ห้ามจอดรถโดยรอบ ทำให้สภาพของบริเวณดังกล่าวแตกต่างไปเดิมซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้ธุรกิจของผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความนิยม

<sup>80</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 45-48/2565 ตามที่มีการเกิดอุทกภัยในกรณีนี้เป็นกรณีที่ปริมาณน้ำในแม่น้ำมีระดับสูงเหนือลำคลองจึงไม่อาจอาศัยระบบคลองที่ระบายน้ำออกไปจากพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพได้ ประกอบกับบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีเป็นเขตพื้นที่ที่มีการสร้างคันกั้นน้ำตามฝั่งธนบุรี และเป็นพื้นที่ใกล้เคียงกับแนวคลองมหาสวัสดิ์ โดยปกติหากไม่มีคันกั้นน้ำพื้นที่บริเวณดังกล่าวย่อมถูกน้ำท่วมขังอยู่แล้ว ดังนั้น การที่น้ำท่วมขังที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีจึงมีสาเหตุหลักมาจากสภาพทางกายภาพ ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีจากการถูกน้ำท่วมขังจึงมิใช่ผลโดยตรงจากการสร้างแนวคันกั้นน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีอันจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

<sup>81</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 89/2558 ค่าเสียหายจากการก่อสร้างอาคารตามสัญญาที่เกิดจากการคาดการณ์ว่าจะมีรายได้เกิดขึ้น ซึ่งยังไม่เป็นการแน่ชัดว่าจะมีรายได้ดังกล่าวเกิดขึ้นจริงหรือไม่ กรณีจึงมิใช่ความเสียหายที่ผู้เสียหายอาจคาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติกรรมเช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้วได้ จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายดังกล่าว

<sup>82</sup> มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 33/2565

<sup>83</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 884/2563

<sup>84</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1026/2559 กรณีการเวนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ต้องเป็นค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริงในขณะที่ถูกเวนคืน มิใช่ค่าเสียหายจากการคาดการณ์ผลประโยชน์หรือที่คาดว่าจะได้รับในอนาคต

<sup>85</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 401/2550

เช่นเดิม<sup>86</sup> หรือการเวนคืนที่ดินพิพาททำให้ผู้เสียหายไม่สามารถปลูกสร้างอาคารบนที่ดินที่เหลือเพื่อใช้ประโยชน์ทำการค้าได้ ทำให้ที่ดินมีราคาตกลง เป็นความเสียหายพิเศษที่ได้รับจากการเวนคืน<sup>87</sup> เป็นต้น

## 1.2 การชดเชยค่าเสียหาย

เป็นการนำทฤษฎีผลโดยตรงมาปรับใช้ในการคิดคำนวณค่าเสียหายจากการทำละเมิด โดยไม่จำเป็นต้องคาดหมายได้ว่าร้ายแรงเพียงใด คือ มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงโดยตรงระหว่างการกระทำและผล ทั้งนี้ การใช้ค่าเสียหายอยู่บนหลักการที่ว่า จะต้องเป็นการเยียวยาครอบคลุมความเสียหายทั้งหมด ไม่มากและไม่น้อยไปกว่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เว้นแต่จะมีข้อเท็จจริงที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองไม่ต้องรับผิดชอบหรือรับผิดชอบน้อยลง แต่ในขณะเดียวกันฝ่ายผู้เสียหายเองก็ต้องไม่มีลักษณะของการมุ่งแสวงหาประโยชน์จากความเสียหายดังกล่าวด้วย ซึ่งการชดเชยค่าเสียหายนี้โดยปกติจะกระทำเป็นตัวเงินตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับ แต่ในบางกรณีผู้เสียหายอาจขอให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยโดยการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรืองดเว้นการกระทำก็ได้ เช่น ทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิม<sup>88</sup> ให้หน่วยงานทางปกครองคืนสิทธิประโยชน์ที่ผู้เสียหายพึงมีพึงได้ตามกฎหมายหรือให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิที่ผู้เสียหายพึงมีพึงได้ตามกฎหมาย<sup>89</sup> เป็นต้น

การใช้ค่าเสียหายมีข้อพิจารณาดังนี้

### (1) เป็นผู้เสียหาย

ผู้เสียหายในคดีปกครองอาจเป็นบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคลก็ได้<sup>90</sup> ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้เป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่

<sup>86</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 817/2558

<sup>87</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 295/2550

<sup>88</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 140/2563

<sup>89</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 69/2565 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 30/2563 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 23/2563

<sup>90</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1711-1721/2559 ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดร้อยหกสิบสอง มีอาชีพเป็นเกษตรกรทำสวนส้มเขียวหวานในจังหวัดปทุมธานี จังหวัดสระบุรี จังหวัดพระนครศรีอยุธยา จังหวัดนครนายก จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดปราจีนบุรี ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากกระบวนการผลิตกระแสไฟฟ้าโดยใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิงในการผลิตของโรงไฟฟ้าพลังความร้อนร่วมวังน้อย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 247/2552 กลุ่มศรีทวารวดีซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันศึกษาค้นคว้าประวัติศาสตร์และโบราณคดี ถือเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เกี่ยวข้องเพื่อจัดให้ประชาชนหรือชุมชนได้รับประโยชน์ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด และฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ<sup>91</sup> แต่การจะฟ้องคดีได้นั้น ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือเป็นผู้เสียหายตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ประกอบกับมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ผู้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้<sup>92</sup> ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ว่าจะกระทำต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดีก็ตาม เช่น การดำเนินการบังคับขับไลบุคคลอื่นให้ออกจากที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกี่ยวข้องกับการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาดตามกฎหมายกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขายทอดตลาด พ.ศ. 2554 ที่พิพาท จึงไม่มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี<sup>93</sup> หรือการขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดพิษณุโลกและองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านพร้าวดำเนินการรับโอนเพื่อบรรจุแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจดุลพินิจโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ศาลเพียงแต่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวว่าได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ศาลจึงไม่อาจก้าวล่วงไปใช้ดุลพินิจสั่ง

<sup>91</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 51 มาตรา 41 (3)

<sup>92</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 197 บัญญัติว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 บัญญัติว่า “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

<sup>93</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 8/2555

การแทนฝ่ายปกครองได้ ฉะนั้น ศาลจึงไม่อาจกำหนดค่าบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่เป็น ผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีตามคำขอ<sup>94</sup> หรือผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีที่ดิน ตั้งอยู่ใกล้เคียงหรือติดกับโรงแรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายและต้องได้รับผลกระทบจากการประกอบ กิจการโรงแรมในลักษณะที่เป็นประจำสม่ำเสมอ จึงจะถือเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ควบคุมดูแลการประกอบกิจการโรงแรมดังกล่าวตามกฎหมาย<sup>95</sup> หรือกรณีหน่วยงานทาง ปกครองละเลยไม่ออกไปรับคำขอให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้เสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี<sup>96</sup> เป็นต้น นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังได้ยอมรับความเป็นผู้เสียหายอย่างกว้างโดยพิจารณาถึงกรเป็นผู้มีประโยชน์ เกี่ยวข้อง เช่น ประชาชนคนไทยมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งกำหนดให้ บุคคลมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติและปฏิบัติตามกฎหมาย การจัดทำแถลงการณ์ร่วมไทยกับกัมพูชากรณี การขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชา ของคณะรัฐมนตรีโดยรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งเก่าและประชาชนโดยรวม จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งเก่าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี่ยงได้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>97</sup> หรือราษฎรในท้องถิ่นถือเป็นผู้เสียหายจากการใช้จ่ายงบประมาณ ของสภาท้องถิ่น หรือการเลื่อนตำแหน่งที่มีผลต่อผู้อื่นที่ไม่ได้รับการพิจารณา หรือการประกาศผลการสอบซึ่งผู้ที่ไม่ มีรายชื่อเป็นผู้ที่สอบผ่านย่อมถือเป็นผู้เสียหายได้<sup>98</sup> เป็นต้น โดยสิทธิในการฟ้องคดีถือเป็นเงื่อนไขประการแรกที่ แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความเกี่ยวข้องกับเหตุที่นำมาฟ้องคดี เพราะหากมีได้เป็นเช่นนั้นแล้ว คำฟ้องก็จะไม่ได้รับ การพิจารณา อย่างไรก็ตาม ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดสิทธิในการฟ้องคดีนั้น จะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอนชัดเจนเพียงพอ ทั้งนี้ผู้เสียหายอาจเป็นประชาชนทั่วไปที่อยู่ภายใต้บังคับของ คำสั่งทางปกครอง หรือเป็นหน่วยงานทางปกครองเองที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของหน่วยงานอื่น หรือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากหน่วยงานของรัฐก็ได้

<sup>94</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 5/2558

<sup>95</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 40/2551

<sup>96</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 91/2547

<sup>97</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 547/2551

<sup>98</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 846/2560

## (2) การกำหนดค่าสินไหมทดแทน<sup>99</sup>

การกำหนดค่าสินไหมทดแทนโดยปกติให้ชดใช้เป็นเงิน แต่อาจให้กระทำการ หรืองดเว้นการกระทำก็ได้ เช่น ให้ทำให้ที่ดินกลับสู่สภาพเดิม ถ้าทำไม่ได้ก็ให้ใช้ราคาทรัพย์สิน หรือสั่งให้รื้อถอนบ้านออกจากที่สาธารณะ หรือกรณีก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญโรงเลียงสุกร ศาลสั่งให้แก้ไข/ห้ามมิให้กระทำการอันเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนของศาลนอกจากจะพิจารณาจากความเหมาะสมในการบรรเทาความเสียหายของผู้เสียหายหรือการกำหนดค่าสินไหมทดแทนต้องครอบคลุมความเสียหายแท้จริงที่ผู้เสียหายได้รับแล้ว ศาลยังจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนของเอกชนผู้ก่อความเสียหายด้วย รวมทั้งต้องพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นต้องมีความแน่นอนชัดเจนเพียงพอ มิใช่กรณีที่ไม่อาจคาดเดาได้ว่าจะเกิดขึ้น

นอกจากนั้น ศาลปกครองยังกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้โดยพิจารณาจากคำขอให้หน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ผู้เสียหายได้กำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนไว้ โดยจะถือเป็นจำนวนเงินขั้นสูงที่ศาลจะกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้เกินกว่าจำนวนเงินดังกล่าวไม่ได้ แต่ศาลมีอำนาจกำหนดจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนให้ต่ำกว่าจำนวนเงินตามคำขอได้โดยพิเคราะห์จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ทั้งนี้ การใช้ค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานทางปกครองจะอยู่บนหลักการที่ว่า หน่วยงานทางปกครองไม่อาจถูกตัดสินให้จ่ายเงินที่ไม่ควรจ่าย คือจ่ายได้ไม่เกินกว่าความรับผิดชอบที่แท้จริงเท่านั้น

## 2. มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ ความผิดและผล

### 2.1 ลักษณะของความสัมพันธ์

ผู้เสียหายไม่อาจเรียกร้องให้รัฐโดยหน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบได้หากไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าหน่วยงานทางปกครองเป็นต้นเหตุของความเสียหาย ซึ่งลำพังการพิสูจน์ว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นนั้นยังไม่เพียงพอที่จะทำให้

<sup>99</sup> ในทางแพ่ง คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ค่าเสียหาย” เนื่องจากมีขอบเขตรอบคลุมทั้งการคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาและค่าเสียหายด้วย (ที่คำนวณเป็นตัวเงินได้ และที่คำนวณเป็นตัวเงินไม่ได้) นอกจากนั้น ยังมีผลในเรื่องการนับอายุความละเมิดที่ต่างกัน กล่าวคือ ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การฟ้องเรียก “ค่าเสียหาย” มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่อยู่ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ทำละเมิด หรือ 10 ปีนับแต่วันที่ละเมิดหรือมูลเหตุละเมิดเกิดขึ้น แต่การฟ้องให้ “คืนทรัพย์สินหรือใช้ราคา” เป็นการที่เจ้าของกรรมสิทธิ์มีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนตลอดเวลาจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ จึงไม่มีอายุความ ตามมาตรา 1336 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ฝ่ายปกครองต้องรับผิด ผู้เสียหายยังจะต้องพิสูจน์ให้ได้ความด้วยว่าความเสียหายดังกล่าวมีความสัมพันธ์หรือเป็นผลมาจากหรือเกิดจากการกระทำความผิดของหน่วยงานทางปกครองด้วย โดยจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิดที่สามารถพิสูจน์ได้ และต้องเป็นความเสียหายที่ไม่ไกลกว่าเหตุ คือ ไม่มีเหตุใดมาสอดแทรกทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุแห่งการกระทำและผลขาดตอนลง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำ เพราะหากเป็นผลธรรมดาที่ย่อมเกิดขึ้นได้แล้ว ฝ่ายปกครองผู้กระทำก็ต้องรับผิด ทั้งนี้ ผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาในขั้นที่สุดว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำความผิดและผลเสียหายนั้นจริงหรือไม่ เช่น การขุดเจาะถนนเพื่อวางท่อน้ำประปาแล้วได้มีการนำดินลูกรังมาวางกองกีดขวางเส้นทางจราจรบนถนน โดยไม่ได้ทำการติดตั้งป้ายสัญญาณเตือนภัยบนถนนเพื่อให้ผู้ใช้รถใช้ถนนได้มองเห็นกองดิน เป็นเหตุให้รถจักรยานยนต์ของนาย ส. พุ่งชนกองดินดังกล่าวแล้วเสียหลักพลิกล้มและเสียชีวิต แม้เทศบาลจะได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 51 (1) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ในการดำเนินโครงการขยายเขตประปาตามที่ประชาชนร้องขอซึ่งเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แต่ขั้นตอนหลังจากนั้นคือการจัดหาคู่สัญญา การตรวจรับงานจ้างและควบคุมงานก่อสร้าง เป็นการดำเนินงานในอำนาจหน้าที่ของการประปาส่วนภูมิภาค ตามมาตรา 5 ประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522 และแม้บริเวณจุดเกิดเหตุเป็นทางหลวงที่กรมทางหลวงได้ส่งมอบให้เทศบาลทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำกับตรวจตราหรือควบคุมดูแลและบำรุงรักษาแทนกรมทางหลวงก็ตาม แต่เทศบาลก็ไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงในการตรวจตราดูแลการก่อสร้างงานติดตั้งและวางท่อประปาและในการติดตั้งป้ายสัญญาณเตือนภัยบริเวณจุดเกิดเหตุดังกล่าว เมื่อเทศบาลมิได้เป็นผู้มอบอำนาจให้การประปาส่วนภูมิภาคดำเนินงานติดตั้งวางท่อประปาในนามของเทศบาล และผู้รับเหมาก่อสร้างก็ได้ดำเนินงานติดตั้งวางท่อประปาในนามของเทศบาล ดังนั้นเหตุแห่งการละเมิดจึงมิได้เป็นผลโดยตรงหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล เทศบาลจึงมิได้เป็นผู้กระทำละเมิดต่อนาย ส. และไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทายาทของนาย ส. แต่อย่างใด<sup>100</sup> หรือกรณีบุตรของผู้ฟ้องคดีขับขี่รถจักรยานยนต์เฉี่ยวชนกับรถยนต์ (แท็กซี่) โดยร่างกระเด็นไปโดนปลายราวเหล็ก ลูกพุกกั้นราวหรือราวกันอันตราย และได้ตกลงไปในร่องกลางทางหลวงถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการเสียชีวิตของบุตรเกิดจากการไม่ซ่อมแซมราวกันอันตรายของกรมทางหลวง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บุตรของผู้ฟ้องคดีได้ขับขี่รถจักรยานยนต์ด้วยความเร็วสูงในช่องทางเดินรถด้านขวาสุด ซึ่งฝ่าฝืนมาตรา 35 วรรคสอง แห่ง

<sup>100</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 808/2557

พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 โดยมีสาเหตุหลักมาจากการที่รถยนต์ (แท็กซี่) คู่กรณีตัดหน้าในระยะ กระชั้นชิดและเฉี่ยวชนกัน ดังนี้ แม้วารวกันอันตรายจะมีการซ่อมแซมโดยกรมทางหลวงให้อยู่ในสภาพปกติใช้งานได้ ตามสมควรหรือไม่ก็ตาม หากร่างกายของบุตรของผู้ฟ้องคดีกระทกับราวเหล็กกันอันตรายในสภาพความเร็ว ในลักษณะเดียวกัน ร่างกายของบุตรของผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับผลกระทบทำนองเดียวกัน ดังนั้น การที่บุตรของผู้ฟ้อง คดีประสบอุบัติเหตุและถึงแก่ความตายจึงมิใช่ผลโดยตรงจากการที่กรมทางหลวงปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการ ซ่อมแซมราวกันอันตรายบริเวณสถานที่เกิดเหตุล่าช้าเกินสมควร การกระทำของกรมทางหลวงจึงไม่เป็นการกระทำ ละเมิดต่อบุตรของผู้ฟ้องคดี และด้วยเหตุนี้จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน<sup>101</sup>

**กรณีความเสียหายเกิดแก่เอกชน** ศาลปกครองได้นำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ 5 ละเมิด หมวด 2 ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด โดยเฉพาะมาตรา 438 มาปรับใช้กับคดี โดยถือหลักว่า ค่าสินไหมทดแทน จะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ศาลจะวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์ คือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของ ผู้กระทำความผิด และความร้ายแรงแห่งละเมิดหรือระดับของความเสียหาย ซึ่งการใช้ค่าเสียหายนั้น ได้แก่ ค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ เช่น ค่าขาดรายได้ และค่าเสียหายอื่น ๆ เช่น ค่าเสียหาย ที่มีใช้ตัวเงินตาม มาตรา 446 (กรณีไขข่าว) หรือ มาตรา 447 (ความเสียหายต่อชื่อเสียง) ศาลอาจใช้ดุลพินิจ กำหนดสัดส่วนความรับผิดของแต่ละฝ่ายให้เหมาะสมมูลค่าความเสียหาย โดยทั่วไปศาลจะพิจารณาจากลักษณะ ข้อเท็จจริงของการกระทำ ว่าผู้ทำละเมิดมีส่วนในการทำละเมิดมากน้อยเพียงใดในความเสียหาย โดยไม่พิจารณา องค์กรประกอบภายในว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ แต่ในกรณีเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำ ละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่นั้น มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ศาลปกครองต้องนำองค์กรประกอบภายในว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่มาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากเป็น ความ ประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือไม่ได้ตั้งใจทำให้ผู้อื่นเสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิด แต่ในส่วนของความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนนั้น หน่วยงานของรัฐยังคงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนผู้เสียหายอยู่ต่อไป ไม่ว่ามูลค่าความเสียหายจะมีมากหรือน้อยเพียงใดก็ตาม

**กรณีความเสียหายเกิดแก่หน่วยงานของรัฐ** โดยเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น มาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้ศาลปกครอง

<sup>101</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1283/2563

ต้องนำองค์ประกอบภายในว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่มาใช้ประกอบการพิจารณากำหนดความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากเป็นความประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือไม่ได้ตั้งใจทำให้ราชการเสียหายแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ไม่ต้องรับผิด การกระทำละเมิดที่มีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น การกระทำโดยทุจริตจงใจทำให้ราชการเสียหาย หรือทำโดยใช้อารมณ์ส่วนตัวกลั่นแกล้งหรือแค้นเจ้าหน้าที่อื่น จนกระทั่งมีการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เจ้าหน้าที่ไม่อาจเรียกร้องให้หน่วยงานรับผิดชอบหรือรับผิดชอบร่วมด้วยได้

## 2.2 กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดหรือรับผิดเพียงบางส่วน

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำ ความผิด และผลเสียหายอาจไม่เกิดขึ้นในบางสถานการณ์หรือขึ้นอยู่กับตัวผู้กระทำ ซึ่งฝ่ายปกครองสามารถยกขึ้นเป็นข้ออ้างเพื่อให้ตนไม่ต้องรับผิดหรือรับผิดเพียงบางส่วนได้ กรณีเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง “ความเสียหาย” กับ “การชดใช้ค่าเสียหาย” เพราะหากไม่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่เอกชน ก็ไม่มีเหตุที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดใช้ค่าเสียหาย หรือหากหน่วยงานทางปกครองไม่ได้เป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย หน่วยงานก็ไม่ต้องรับผิดชดใช้ การพิสูจน์ว่าตนเองไม่ต้องรับผิดหรือรับผิดเพียงบางส่วนเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าว ดังในกรณีต่อไปนี้

### (1) ความผิดของผู้เสียหายเอง

เป็นการนำหลักในกฎหมายแพ่งมาปรับใช้กับคดีปกครอง โดยที่มาตรา 442 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติกรณีความเสียหายได้เกิดขึ้นเพราะความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ต้องเสียหายประกอบด้วย ไซร์ ท่านให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา 223 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมาตรา 223 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ถ้าฝ่ายผู้เสียหายได้มีส่วนทำผิดอย่างใดอย่างหนึ่งก่อให้เกิดความเสียหายด้วยไซร์ ท่านว่านี่อันจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ฝ่ายผู้เสียหายมากน้อยเพียงใดนั้นต้องอาศัยพฤติการณ์เป็นประมาณ ข้อสำคัญก็คือว่าความเสียหายนั้นได้เกิดขึ้นเพราะฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากันเพียงไร ดังนั้น ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้นเองตามลำพัง หรือมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายด้วย แม้ผู้เสียหายจะมีใช่เป็นต้นเหตุของความเสียหายก็ตาม ดังนี้ ผู้เสียหายอาจต้องรับผิดในผลที่เกิดขึ้นนั้นทั้งหมดโดยลำพังฝ่ายเดียวหรือรับผิดเพียงบางส่วนก็ได้ เช่น เกิดจากความประมาทของผู้เสียหายด้วย ในการพิจารณาของศาลจะพิจารณาข้อเท็จจริงว่าฝ่ายใดเป็นผู้ก่อยิ่งหย่อนกว่ากัน มิใช่ดูว่าใครเป็นผู้เสียหายมากน้อยกว่ากัน แม้ศาลปกครองจะไม่ได้อ้างถึงบทบัญญัติมาตรา 442 มาใช้โดยตรง แต่

ในคำพิพากษา ศาลจะพิจารณาตามลำดับใน 2 กรณี คือ **ประการแรก** จะพิจารณาพฤติการณ์ว่าฝ่ายไหนเป็นผู้ก่อความเสียหายมากกว่ากันหรือพิจารณาว่าเอกชนเป็นต้นเหตุของความเสียหายหรือไม่<sup>102</sup> หรือมีส่วนทำให้เกิดผลเสียหายมากขึ้นกว่าปกติหรือไม่ เช่น แม้เอกชนผู้ฟ้องคดีจะเสียหายมาก แต่เป็นเพราะความประมาทข้บรถเร็วของตนเองด้วย ทำให้มีความเสียหายเพิ่มมากขึ้น เป็นต้น **ประการที่สอง** เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ศาลจะพิจารณาว่า ความผิดของผู้เสียหายนี้จะทำให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบหรือไม่ การกำหนดค่าเสียหายของศาลจึงอาจจะกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองไม่ต้องรับผิดชอบใช้เต็มจำนวนความเสียหาย หรือชดเชยน้อยกว่าที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ หรืออาจจะไม่ต้องรับผิดชอบใช้เลยก็ได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี เช่น กรณีเป็นความผิดของผู้เสียหายเองที่เสียโอกาสในการเข้าเสนอราคา<sup>103</sup> หรือแม้หน่วยงานทางปกครองจะละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติก็ตาม แต่เมื่อความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากความประมาทเลินเล่อของผู้เสียหายเองฝ่ายเดียว หน่วยงานทางปกครองจึงไม่ต้องรับผิดชอบ<sup>104</sup>

<sup>102</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1711-1721/2559 ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าส่วนสมได้รับความเสียหายจากมลพิษที่ปล่อยจากโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า แต่ปรากฏว่ามลพิษที่ตรวจพบกลับมีปริมาณไม่เกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และกรณีปัญหานั้นเกิดจากการระบาดของโรคพิษที่ยากต่อการป้องกัน รวมทั้งการป้องกันรักษาตนเองอย่างไม่ถูกต้องของเกษตรกรเอง ซึ่งมีได้เกี่ยวข้องจากนโยบายของรัฐหรือผลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด ทางราชการจึงไม่ต้องชำระค่าเสียหายแต่ประการใด

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 122/2557 กรณีความผิดของผู้เสียหายเองที่เสียโอกาสในการเข้าเสนอราคา การเข้าเสนอราคาต่อหน่วยราชการเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นผู้ประกอบการผู้มีอาชีพทำงานนั้น ย่อมจะต้องกระทำการติดต่อหน่วยราชการผู้ว่าจ้าง อันเป็นวิธีการในการประกอบธุรกิจการค้าตามปกติเพื่อประโยชน์ของตน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีเข้าเสนอราคาตามที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งความประสงค์ไว้ จึงหาได้เป็นการตัดโอกาสในการเข้าเสนอราคาและเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพในการเสนอราคาต่อหน่วยราชการของผู้ฟ้องคดีไม่ จึงมิได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งผู้ฟ้องคดีควรจะต้องชวนชวนยัดติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างด้วยตนเองอีกทางหนึ่งด้วย มิใช่เพียงแต่มีหนังสือแจ้งความประสงค์แล้วรอให้หน่วยราชการแจ้งให้มาเสนอราคาเท่านั้น

<sup>104</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 259/2558 องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่บำรุงรักษาดมตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งหมายถึงการซ่อมแซมผิวจราจรที่ชำรุดให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย บริเวณที่เป็นสามแยกก็ต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายจราจรประเภทป้ายจราจรต่าง ๆ ห่างจากบริเวณสามแยกในระยะพอสมควรเพื่อให้ผู้ใช้รถใช้ถนนทราบว่าข้างหน้าเป็นสามแยก รวมทั้งต้องจัดให้มีไฟฟ้าสำหรับส่องสว่างในเวลากลางคืน ดังนั้น การที่ถนนที่เกิดเหตุเป็นสามแยกและมีลักษณะเป็นหลุมเป็นบ่อ ตัวหนังสือและพื้นหลังของป้ายจราจรที่แสดงข้อความ “หยุด” ซึ่งอยู่ห่างจากถนนก่อนถึงสามแยก 50 เมตร มีสภาพซีดจาง อันเป็นการสร้างปัญหาให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืน จึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่การละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนไม่สามารถสังเกตเห็นป้ายจราจรที่จัดทำไว้ได้เนื่องจากสามารถมองเห็นป้ายจราจรและสามแยกได้

## (2) ความผิดของบุคคลภายนอก

ความเสียหายทั้งหมดอาจเป็นผลมาจากการกระทำของบุคคลภายนอกที่ไม่ใช่เกิดจากฝ่ายปกครองหรือผู้เสียหาย หรือเป็นเหตุที่สอดแทรกเข้ามาทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของหน่วยงานทางปกครองและผลความเสียหายขาดตอนลง โดยความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของบุคคลภายนอก ดังนั้น ผู้เสียหายจะต้องฟ้องบุคคลดังกล่าวเป็นคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่อาจขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เว้นแต่เป็นกรณีความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดที่ฝ่ายปกครองยังจะต้องรับผิดในการกระทำของบุคคลที่สาม เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของอาสาสมัครที่เข้าช่วยเหลือราชการทั้งในฐานะพลเมืองดีหรือเพราะถูกเกณฑ์ให้ช่วยราชการดังที่ได้กล่าวอธิบายแล้วข้างต้น แต่หากความเสียหายบางส่วนเกิดจากการกระทำของบุคคลภายนอก โดยความเสียหายหลักเกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง ดังนี้ หน่วยงานทางปกครองและบุคคลที่สามยังจะต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย แต่ถ้าผู้เสียหายมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายด้วยก็จะต้องหักส่วนความรับผิดออก เช่น กรณีโรงเรียนช่างฝีมือทหารซึ่งสอนการเชื่อมตัดโลหะแก่นักเรียน โดยครูผู้ฝึกสอนได้มอบกุญแจห้องเรียนให้นักเรียนแล้วไม่อยู่ควบคุมดูแล คงปล่อยให้นักเรียนฝึกเรียนกันเอง และเกิดก๊าซรั่วจากการที่อุปกรณ์การเรียนการสอนชำรุด ทำให้นักเรียนสูดดมก๊าซเสียชีวิต ดังนี้กองบัญชาการทหารสูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของโรงเรียนช่างฝีมือทหารจะต้องรับผิดต่อผลที่เกิดจากการไม่จัดเตรียมอุปกรณ์การเรียนการสอนที่มีความปลอดภัย และไม่จัดระบบป้องกันความปลอดภัยในโรงเรียน ซึ่งถือเป็นสาเหตุหลัก แต่ในส่วนของผู้เสียหายเองก็มีความประมาทเลินเล่อไม่ระมัดระวังในการใช้อุปกรณ์เชื่อมตัดโลหะด้วย และสาเหตุส่วนหนึ่งก็เกิดจากการไม่ควบคุมดูแลการเรียนการสอนของครูผู้สอน (บุคคลที่สาม) <sup>105</sup> เป็นต้น

## (3) เหตุสุดวิสัย

จากไฟหน้ารถ ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังย่อมตระหนักรู้ได้ว่าถนนเป็นทางสามแยก การที่บุตรของผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงมาในเวลาากลางคืนบนถนนที่มีเพียงสองช่องจราจร และเมื่อถึงที่เกิดเหตุก็ได้ชะลอความเร็วเพื่อรอลี้นเข้าสู่ถนนอีกสายหนึ่ง ดังเช่นวิญญูชนทั่วไปพึงกระทำจนไม่สามารถชะลอหรือหยุดรถได้ทัน รถยนต์คันดังกล่าวได้วิ่งเลยถนนและตกลงไปในสระน้ำที่อยู่ฝั่งตรงกันข้าม เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย การเสียชีวิตของบุตรของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงผู้เดียว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อบุตรของผู้ฟ้องคดี จึงไม่จำต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด

<sup>105</sup> ศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ 1532/2550 คดีหมายเลขแดงที่ 242/2552

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 8 บัญญัติคำว่า “เหตุสุดวิสัย” ไว้หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี ไม่มีใครจะป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสบหรือใกล้จะต้องประสบเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลนั้นในฐานะเช่นนั้น ดังนั้น เหตุสุดวิสัยจึงเป็นเหตุที่เกิดภายนอกผู้กระทำที่ไม่สามารถป้องกันและไม่อาจคาดการณ์ได้ หน่วยงานทางปกครองย่อมสามารถยกเหตุนี้ขึ้นอ้างเพื่อให้ตนไม่ต้องรับผิดชอบได้

#### (4) เหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้

เหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้มีลักษณะคล้ายเหตุสุดวิสัยที่เป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายและไม่อาจป้องกันได้ แต่ต่างกันที่เหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้เป็นเหตุภายในผู้กระทำหรือภายในสิ่งที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น การจะยกเหตุดังกล่าวขึ้นอ้างได้จะต้องเป็นกรณีที่ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าอะไรคือสาเหตุของความเสียหายที่แท้จริง เช่น น้ำท่วมบ้านเรือนและไร่นาของราษฎรเสียหาย แต่ไม่อาจชี้ชัดได้ว่าเป็นเพราะการปล่อยน้ำลงจากเขื่อนหรือเพราะปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักที่เป็นสาเหตุของการเกิดน้ำท่วม

เมื่อได้ศึกษาแนวคิดและหลักพื้นฐานความรับผิดของฝ่ายปกครองแล้ว สิ่งที่เป็นปัญหาคือการนำแนวคิดและหลักกฎหมายไปปรับใช้กับกรณี ซึ่งการศึกษาต่อไปนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยจะเน้นปัญหาในทางปฏิบัติและแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง

#### กิจกรรม 7.1.4

1. ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐมีลักษณะอย่างไร
2. ใครคือผู้เสียหายในคดีปกครอง

#### แนวตอบกิจกรรม 7.1.4

1. ลักษณะของความเสียหายที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่บุคคลในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐจะต้องเป็นความเสียหายที่เกิดแก่สิทธิหรือประโยชน์อย่างใด ๆ ของบุคคล และจะต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วย

กฎหมายเท่านั้น นอกจากนั้น ยังเป็นความเสียหายแท้จริงที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำที่ผิดกฎหมาย โดยไม่ใช่เป็นความเสียหายปกติธรรมดาที่อาจเกิดขึ้นได้ และเป็นความเสียหายในปัจจุบันหรือในอนาคตที่มีความแน่นอนชัดเจนและสามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้ มิใช่เป็นเพียงการคาดการณ์โดยปราศจากพยานหลักฐานสนับสนุน

2. ผู้เสียหายในคดีปกครอง คือ บุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นานุญาตให้เผยแพร่

## ตอนที่ 7.2

### ความรับผิดของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

โปรดอ่านหัวเรื่อง แนวคิด และวัตถุประสงค์ของตอนที่ 7.2 แล้วจึงศึกษารายละเอียดต่อไป

#### หัวเรื่อง

7.2.1 ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

7.2.2 หลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

#### แนวคิด

1. กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ใช้บังคับกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นในระหว่างรับราชการเท่านั้น ไม่ใช้กับการกระทำของบุคคลที่พ้นสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว และยังไม่ใช้บังคับกับเฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติที่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ เพราะถ้าดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีผลบังคับครอบคลุมไปถึง ซึ่งผู้ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ทำละเมิด กับฝ่ายผู้เสียหาย

2. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้บัญญัติแยกเงื่อนไขและผลความรับผิดในส่วนที่หน่วยงานของรัฐและหรือเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหาย กับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะมีระยะเวลาการฟ้องคดีที่แตกต่างกัน รวมถึงเขตอำนาจศาลปกครองและศาลแพ่ง ทั้งนี้การใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดจะทำได้ต่อเมื่อเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดด้วยความจงใจทำให้ราชการเสียหายหรือกระทำด้วยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

#### วัตถุประสงค์

เมื่อศึกษาตอนที่ 7.2 จบแล้ว นักศึกษาสามารถ

1. อธิบายขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้
2. อธิบายหลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้



## เรื่องที่ 7.2.1

### ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

โดยที่เจตนาของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระบบราชการ ผู้ร่างกฎหมายได้นำแนวคิดของหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในระบบราชการไทย เนื่องจากเห็นว่าการนำหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่อันมีสาเหตุมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นยังไม่เหมาะสม เป็นธรรม สมควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดในเรื่องนี้ขึ้นใหม่ให้แตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก็ได้กำหนดกรอบการบังคับใช้กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

#### 1. ข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมาย

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับกับเฉพาะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำในระหว่างรับราชการเท่านั้น ไม่ใช้กับการกระทำของบุคคลที่พ้นสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หรือออกจากราชการไปแล้วไม่ว่าด้วยเหตุใดๆ เช่น เกษียณอายุราชการ ลาออกจากราชการ เป็นต้น ยกเว้นในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้คำสั่งทางปกครองยังคงมีผลไปถึงบุคคลดังกล่าวแม้จะออกจากราชการไปแล้วก็ตาม เช่น เรื่องการคืนเงินการทางวินัยอย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 100 วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยมีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณา และดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังมีได้ออกจากราชการ

นอกจากนั้น กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะไม่ใช้บังคับกับบุคคลภายนอกผู้ทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐซึ่งในกรณีนี้ต้องบังคับตามหลักกฎหมายแพ่งและศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา คือศาลยุติธรรม อีกทั้งกฎหมายฉบับนี้ยังใช้บังคับกับเฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติที่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ เพราะถ้าดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีผลบังคับครอบคลุมไปถึง ทั้งนี้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีผลใช้บังคับ (วันที่ 17 พฤศจิกายน 2539) จะต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน

ด้วยกัน ส่วนแรก ส่วนที่เป็นสารบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือก่อให้เกิดความรับผิดขอบเขตของสิทธิที่เกิด หรือขอบเขตของความรับผิดที่เกิด เช่น ความรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม สิทธิไต่เบี่ย หรืออายุความฟ้องคดี เป็นต้น ให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ส่วนที่สอง วิธีบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้อง เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง การพิจารณาของผู้มีอำนาจสั่งการ การแจ้งผลการพิจารณา ฯลฯ ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสาระหรือขอบเขตของสิทธิหรือความรับผิดของผู้กระทำละเมิดแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงสามารถนำบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการใช้สิทธิหรือใช้อำนาจเช่นว่านั้นมาใช้ได้ แม้การกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติข้างต้นมีผลใช้บังคับก็ตาม<sup>106</sup>

## 2. ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้อยู่ในบังคับของกฎหมายฉบับนี้แบ่งออกได้เป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้ทำละเมิด กับฝ่ายผู้เสียหาย แต่สำหรับกรณีบุคคลภายนอกนั้น โดยหลักแล้วจะไม่มีสิทธิไต่แย้งคัดค้านหรือฟ้องเรียกค่าเสียหาย เว้นแต่ตนจะมีส่วนร่วมด้วยในการกระทำละเมิดหรือสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่าตนได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในกรณีนี้บุคคลภายนอกนั้นสามารถฟ้องหน่วยงานทางปกครองได้เองในฐานะผู้เสียหาย หรืออาจถูกฟ้องให้รับผิดเป็นอีกคดีหนึ่งต่างหาก หรือเข้ามาเป็นคู่ความหรือเป็นคู่กรณีในศาลได้ด้วยการร้องสอดตามมาตรา 57 และมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับ ข้อ 78 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

### 2.1 ผู้ทำละเมิด

ผู้ทำละเมิดอาจจะเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หรือ “หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง” ก็ได้ เช่น เจ้าพนักงานการเงินและบัญชีซึ่งรับผิดชอบงานการเงินและบัญชีของโรงพยาบาลได้กระทำการทุจริตยกยอกเงิน

<sup>106</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 33/2546 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1382/2559 (ประชุมใหญ่), อ. 939-940/2562 (ประชุมใหญ่)

ของโรงพยาบาลไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ผู้ทำละเมิดคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>107</sup> หรือคณะกรรมการวิชาชีพตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. 2542 มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้ประกอบโรคศิลปะ หรือไม่รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะ หรือปฏิเสธการออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ประกอบโรคศิลปะที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นผู้ทำละเมิดคือคณะกรรมการวิชาชีพ หรือกรุงเทพมหานครก่อสร้างถนนรुक้าที่ดินเอกชนโดยมิชอบ ผู้ทำละเมิดคือกรุงเทพมหานคร<sup>108</sup> หรือการทางพิเศษแห่งประเทศไทยก่อสร้างทางด่วนแล้วก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เอกชนโดยมิชอบ ผู้ทำละเมิดคือการทางพิเศษแห่งประเทศไทย<sup>109</sup> เป็นต้น

สำหรับความหมายของคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” และ “หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง” มีบัญญัติอยู่ในกฎหมายหลัก 3 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใด นิยามนี้ได้รับการขยายความโดยข้อ 4 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้เพิ่มเติมข้อความต่อท้ายโดยให้รวมถึงบรรดาบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานแก่หน่วยงานของรัฐด้วย เช่น แพทย์ เภสัชกร รวมถึงบรรดาพนักงานของรัฐในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคคลดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ที่ตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากกระทรวงสาธารณสุขได้ถ่ายโอนบุคลากรไปยังองค์กรอื่นที่ไม่มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐ บุคลากรที่ถ่ายโอนไปนั้นจะไม่มีสถานะเป็น “เจ้าหน้าที่” อีกต่อไป<sup>110</sup> หรืออาสาสมัครต่างๆ หรือผู้ที่ถูกเกณฑ์ให้ช่วยราชการ เช่น เกณฑ์เป็นทหาร เกณฑ์ให้ช่วยป้องกันสาธารณภัย หรือ

<sup>107</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 250/2565

<sup>108</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 10/2546

<sup>109</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 33/2545

<sup>110</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 186/2544

อัยการผู้เชี่ยวชาญได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อให้ความช่วยเหลือปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม และ “คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยประธานการเจรจาข้อตกลงแก้ไขปัญหาสมัชชาคนจนฝ่ายราชินีไซล” ซึ่งได้รับการแต่งตั้งมาเพื่อปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อัยการผู้เชี่ยวชาญและคณะกรรมการดังกล่าวจึงมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แม้ว่าในกรณีของคณะกรรมการนั้นมียศประกอบของกรรมการที่เป็นเอกชนรวมอยู่ด้วยก็ตาม คือ ชาวบ้านที่เป็นผู้แทนสมัชชาคนจน<sup>111</sup> หรือกรณีบุคคลซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และประสบการณ์ทางด้านการบริหารและด้านระบบเศรษฐกิจในภาคเอกชนให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. 2538

ส่วนนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า บุคคล คณะบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม

สำหรับนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใดๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

ดังนั้น จากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับข้างต้นจะเห็นได้ว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายถึงบุคคล 3 ประเภทหลัก คือ (1) ข้าราชการ ได้แก่ ข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นต้น โดยตามพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ผู้ซึ่งจะเป็น

<sup>111</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 351/2545

ข้าราชการการเมืองได้ต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นๆ<sup>112</sup> และข้าราชการประจำ ได้แก่บุคคล ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามกฎหมายให้รับราชการในตำแหน่งประจำโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณ หมวดเงินเดือนของส่วนราชการนั้นๆ ซึ่งข้าราชการประจำมี 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ ข้าราชการฝ่ายพลเรือน ข้าราชการทหาร และข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น

(2) พนักงาน อาจเป็นพนักงานของรัฐวิสาหกิจหรือพนักงานในองค์กรอื่นของรัฐก็ได้ คำว่า “พนักงาน” ตามนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 หมายความว่า พนักงานและลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และให้หมายความรวมถึงผู้ว่าการ ผู้อำนวยการ ผู้จัดการ เลขาธิการ และบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับตำแหน่งดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547 ให้นิยามคำว่า “พนักงานราชการ” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับการจ้างตามสัญญาจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนจากงบประมาณของส่วนราชการ เพื่อเป็นพนักงานของรัฐในกรณีปฏิบัติงานให้กับส่วนราชการนั้น

(3) ลูกจ้าง เฉพาะที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งให้ปฏิบัติงานในลักษณะประจำและต่อเนื่อง มีการกำหนดอัตราเงินเดือน เลื่อนขั้นเงินเดือน และลงโทษทางวินัยตามหลักเกณฑ์ในกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ เพราะฉะนั้นถ้าเป็นลูกจ้างชั่วคราวหรือเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน แม้จะมีสัญญาจ้าง ก็ไม่ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>113</sup> หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น (ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ) ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ (เช่น กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรรมการในรัฐวิสาหกิจ) หรือฐานะอื่นใด (เช่น ตำแหน่งที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของส่วนราชการ)

นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความหมายแคบกว่านิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และมีความหมายแคบกว่านิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม แม้จะถือว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะ แต่ในทางปฏิบัติเมื่อต้องพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ หรือคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองที่ทำให้เอกชนเดือดร้อนเสียหายและก่อให้เกิดสิทธิ

<sup>112</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ฐานะและการดำรงตำแหน่งของผู้ช่วยรัฐมนตรี เรื่องเสร็จที่ 139/2547

<sup>113</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 894/2542

เรียกร้องค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิด ก็จำเป็นต้องพิจารณากฎหมายทุกฉบับที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางศาลก็จำเป็นต้องคำนึงถึงนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย หรืออีกนัยหนึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีส่วนช่วยทำให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ดังนั้น การตีความคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงมีได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะปัจเจกบุคคล แต่จะหมายความรวมถึงคณะบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐด้วย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม และรวมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นด้วย เช่น ตำแหน่งที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองในระบบราชการ คือ ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ผู้ว่าราชการจังหวัด กำนันผู้ใหญ่บ้าน สภาตำบล องค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการอาหารและยา คณะกรรมการเครื่องหมายการค้า คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นต้น ในกรณีของรัฐวิสาหกิจ เช่น คณะกรรมการการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย คณะกรรมการการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น ในกรณีที่เป็นกิจการอื่นของรัฐ เช่น คณะกรรมการองค์การเหมืองแร่ในทะเล คณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น หรือในกรณีเอกชนที่ได้รับมอบอำนาจทางปกครอง เช่น สภานายความตามพระราชบัญญัตินายความ พ.ศ. 2528 ช่างรังวัดเอกชนตามพระราชบัญญัติช่างรังวัดเอกชน พ.ศ. 2535 เป็นต้น

สำหรับกรณีเอกชนเป็นผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง เช่น ทำให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย ก็เป็นคดีที่หน่วยงานทางปกครองต้องไปฟ้องเอกชนเรียกร้องค่าเสียหายตามหลักกฎหมายแพ่งหรือขอให้มีการลงโทษตามหลักกฎหมายอาญา ซึ่งคดีละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเอกชนนี้จะไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพราะฉะนั้นที่แยกเป็น “ฝ่ายผู้ทำละเมิด” ตามกฎหมายฉบับนี้ จึงหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเท่านั้นที่เป็นต้นเหตุของความเสียหาย

ส่วน “หน่วยงานของรัฐ” หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม เช่น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (มีฐานะเป็นกรมใน

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี) สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวง อุตสาหกรรม) ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระราชวัง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา เป็นต้น ราชการส่วนภูมิภาค เช่น จังหวัด ราชการส่วนท้องถิ่น เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหาร ส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เป็นต้น และรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542<sup>114</sup> และ พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 อย่างไรก็ตาม กิจการที่รัฐถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 นั้น แม้จะไม่มี ฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจก็ตาม แต่หากปรากฏว่ารัฐมนตรีหรือกระทรวง ทบวง กรม มีอำนาจในการควบคุมหรือกำกับ ดูแลการบริหารจัดการกิจการเหล่านั้นแล้ว กิจการดังกล่าวย่อมถือได้ว่าอยู่ในฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง<sup>115</sup> แต่หากไม่เป็นรัฐวิสาหกิจและไม่ใช่งานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วย่อมไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นอกจากนั้น คำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ยังหมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มี พระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อีกด้วย เช่น สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีสุรนารี สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น หน่วยงานดังกล่าว มานี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลและมีฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ ดังนั้นจึงอาจถูกฟ้องคดีหรือเป็นผู้ฟ้องคดีก็ได้

## 2.2 ผู้เสียหาย

ผู้เสียหายจากการดำเนินงานของรัฐอาจจะเป็น “เอกชน” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของ รัฐ” ก็ได้ เช่น เจ้าพนักงานที่ดินปฏิเสธการออก น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้ตามคำขอ ผู้เสียหายคือเอกชนผู้ยื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานการพิมพ์สั่งปิดหนังสือพิมพ์ ดังนี้เอกชนเจ้าของหนังสือพิมพ์คือผู้เสียหาย หรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติ

<sup>114</sup> พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 มาตรา 3 บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่า ด้วยวิธีการงบประมาณที่ไม่ใช่บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด”

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4 บัญญัติว่า “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า (1) องค์การของรัฐบาลตาม กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ (2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ (3) บริษัท จำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่ รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ”

<sup>115</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ฐานะและการดำรงตำแหน่งของผู้ช่วยรัฐมนตรี เรื่องเสร็จที่ 139/2547

หน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย ดังนี้ผู้เสียหายคือหน่วยงานของรัฐ หรือกรณีไม่ได้รับการเลื่อนขั้นเงินเดือนหรือถูกลงโทษทางวินัยโดยไม่เป็นธรรม ดังนี้ผู้เสียหายคือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### กิจกรรม 7.2.1

1. เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วได้ออกให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง
2. คำว่า “เจ้าหน้าที่” ซึ่งต้องรับผิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีความหมายเพียงใด

### แนวตอบกิจกรรม 7.2.1

1. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะนำมาใช้บังคับกับเฉพาะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำในระหว่างรับราชการเท่านั้น ไม่ใช่กับการกระทำของบุคคลที่พ้นสภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว หรือออกจากราชการไปแล้ว เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนั้น จะไม่ใช้บังคับกับบุคคลภายนอกผู้ทำละเมิดต่อทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐซึ่งในกรณีนี้ต้องบังคับตามหลักกฎหมายแพ่ง อีกทั้งยังใช้บังคับกับเฉพาะขั้นตอนการปฏิบัติที่ยังไม่ได้ดำเนินการหรือที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการ เพราะถ้าดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วก่อนกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ กฎหมายฉบับนี้ก็ไม่มีผลบังคับครอบคลุมไปถึง
2. “เจ้าหน้าที่” ที่ต้องรับผิดตามกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ หมายความว่ารวมถึงบุคคล คณะบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐหรือไม่ก็ตาม และรวมถึงบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้นด้วย



## เรื่องที่ 7.2.2

### หลักการสำคัญของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

---

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ระบุเหตุผลในกรรปรประกาศใช้ไว้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใดก็จะมีผลป้องกันไว้เสียจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ นอกจากนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยังได้เพิ่มหลักการสำคัญคือ ไม่ให้หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีล้มละลาย ยกเว้นเจ้าหน้าที่จะประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงด้วยการจงใจไม่ชำระหนี้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า เจตนารมณ์ของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องความ

รับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ และในอีกแง่หนึ่งก็เป็นการให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้วยเช่นกัน ดังจะได้ศึกษาต่อไปนี้

## 1. ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองต่อผู้เสียหาย

เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินงานของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ เช่น กรณีโป๊ะท่าเทียบเรือล่มทำให้มีคนได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิต หรือกรณีสารพิษที่มาจากการผลิตกระแสไฟฟ้าของโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้าของรัฐหรือคลังเก็บวัตถุดิบอันตรายของรัฐเกิดรั่วไหลทำให้ราษฎรล้มป่วยหรือพิการหรือเสียชีวิต เป็นต้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติวางหลักไว้ให้ “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่...” ซึ่งการพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายหรือไม่ มีข้อพิจารณาอยู่ 4 ประการ คือ

### 1.1 เป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง

ถ้าส่วนราชการเป็นต้นเหตุของความเสียหาย ส่วนราชการนั้นก็จะต้องรับผิด หลักการข้อนี้มีปัญหาที่ต้องถามตามมาว่า อย่างไรเป็นความเสียหายที่ส่วนราชการจะต้องรับผิด มีข้อพิจารณาอยู่ 4 เรื่อง คือ

#### (1) มูลละเมิดเกิดจากวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพย์สินของทางราชการ

เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากวัสดุอุปกรณ์หรือทรัพย์สินของทางราชการ หรือที่ทางราชการดูแลรักษาอยู่ เช่น ประชาชนถูกไฟฟ้าดูดจากเสาโคมไฟในสวนสาธารณะของเทศบาล หรือต้นไม้หักโค่นล้มทับยานพาหนะที่วิ่งผ่านบนทางหลวง หรือรถยนต์ของทางราชการไม่ได้รับการตรวจเช็คสภาพ มีเบรกชำรุด และเกิดอุบัติเหตุชนทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย หรือรถโดยสารประจำทางประตูเปิด-ปิดอัตโนมัติเสีย ประตูเปิดค้างอยู่หรือสะพานหรือเสาไฟฟ้าแตกร้าวมุพัง หรือท่าเทียบเรือเสื่อมสภาพ ถ้าผู้โดยสารตกจากรถโดยสารประจำทาง หรือต้นไม้ สะพานหรือเสาไฟฟ้าล้มลงมาทับทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย หรือโป๊ะท่าเทียบเรือล่ม หรือไฟฟ้าดูดทำให้ประชาชนบาดเจ็บหรือเสียชีวิต ซึ่งล้วนเป็นผลมาจากการละเลยต่อการดูแลบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมวัสดุอุปกรณ์ของทางราชการหรือการอำนวยความสะดวกให้กับผู้ใช้บริการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจึงต้องรับผิดชอบต่อผลที่เกิดขึ้น เช่น หน้าที่ในการบำรุงรักษาทางหลวงนั้นย่อมรวมถึงต้นไม้ที่อยู่ใน

เขตทางหลวงด้วย เมื่อภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงรวมถึงการดูแลรักษาพืชพันธุ์ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวง และป้องกันอุบัติเหตุที่อาจเกิดขึ้นในเขตทางตลอดจนการบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตทางเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมทางหลวง เมื่อกรมทางหลวงสามารถระงับป้องกันภัยได้โดยการจัดให้มีการตัดแต่งกิ่งต้นไม้และค้ำจุนต้นไม้ หรือตัดทำลายต้นไม้ที่มีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงให้อยู่ในสภาพปลอดภัยในช่วงฤดูฝน เหตุละเมิดที่เกิดขึ้นจึงมิใช่เหตุอันจะให้ผลพิบัติที่ไม่สามารถป้องกันได้ อันถือเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่กรมทางหลวงจะไม่ต้องรับผิดชอบแต่อย่างใด แม้อำนาจของกรมทางหลวงจะอ้างว่าได้ตรวจตราและบำรุงรักษาต้นไม้รวมทั้งสภาพของดินเป็นพิเศษแล้ว แต่เห็นได้ชัดว่ายังหาเพียงพอที่จะป้องกันมิให้เกิดอันตรายแก่ผู้ฟ้องคดีและผู้ใช้ทางหลวงอื่นไม่ เหตุละเมิดที่เกิดขึ้นจึงถือว่ากรมทางหลวงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงเป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี<sup>116</sup> หรือกรณีฝ่าฝืนคำสั่งของกรมการจราจรและขนส่ง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ละเลยไม่ดูแลบำรุงรักษาเสาสัญญาณไฟจราจรและฝากรอบเลนส์ดวงโคมสัญญาณไฟจราจรต้นที่เกิดเหตุให้มีความปลอดภัย เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สัญจรบนทางสาธารณะ โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาสัญญาณไฟจราจรในเขตกรุงเทพมหานครให้มีความมั่นคงแข็งแรง แต่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กำหนดในมาตรา 89 วรรคหนึ่ง (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และเป็นผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับบาดเจ็บ จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี<sup>117</sup> เป็นต้น

## (2) มูลละเมิดเกิดจากการดำเนินงานของทางราชการ

สำหรับมูลละเมิดเกิดจากการดำเนินงานของทางราชการ เช่น การซ่อมแซมถนน แต่ได้วางวัสดุอุปกรณ์เกะกะทางรถยนต์สัญจรไปมา หรือไม่ได้วางเครื่องหมายสัญญาณเตือนภัยบริเวณที่กำลังก่อสร้างหรือเป็นหลุมเป็นบ่อ หรือปล่อยให้ท่อระบายน้ำไม่มีฝาปิด ทำให้รถยนต์ที่วิ่งผ่านไปมาตกลงไปในหลุมเสียหาย หรือเด็กเดินตกลงไปในท่อระบายน้ำเสียชีวิต ดังนี้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบ เช่น กรมทางหลวงชนบทมีหน้าที่ต้องตรวจ

<sup>116</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2/2563

<sup>117</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 100/2564

ตราดูแลรักษาถนนทางหลวงชนบทให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยใช้งานได้อย่างปลอดภัย และขณะที่ยังไม่สามารถซ่อมแซมให้ใช้งานได้ก็ควรมีป้ายเตือนสะท้อนหลังมีตัวอักษรขนาดใหญ่ และมีป้ายกำหนดอัตราความเร็วของยานพาหนะ รวมทั้งติดตั้งสัญญาณไฟกระพริบ การที่กรมทางหลวงชนบทไม่มีไฟส่องสว่างให้เห็นป้ายเตือนประกอบกับในเวลากลางคืนถนนบริเวณที่เกิดเหตุไม่มีไฟส่องสว่างข้างทาง จึงเป็นการยากที่ผู้ขับขี่ยานพาหนะจะเห็นข้อความเตือนโดยง่ายจึงยังไม่เพียงพอต่อการกระทำเพื่อป้องกันผลร้ายที่อาจจะเกิดขึ้นได้ ความเสียหายจากการที่รถเกิดอุบัติเหตุเพราะถนนดังกล่าวจึงเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของกรมทางหลวงชนบท จึงเป็นการละเมิดต่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถ<sup>118</sup> หรือการดำเนินการก่อสร้างเพื่อขยายถนนทางหลวงแม้จะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งอยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวงตามกฎหมาย แต่การดำเนินการดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับราษฎรที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการก่อสร้างดังกล่าวโดยเฉพาะสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่ติดกับถนนที่ขยายด้วย การใช้เครื่องจักรและเครื่องมือกลในการก่อสร้างเพื่อขยายช่องทางเดินรถย่อมทำให้เกิดแรงสั่นสะเทือนส่งผลให้รบกวน รวมทั้งเสาตอม่อและพื้นคอนกรีตเสริมเหล็กของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และในระหว่างการก่อสร้างผู้ฟ้องคดีไม่สามารถประกอบอาชีพค้าขายปลาสดงามได้ การกระทำของกรมทางหลวงเป็นการก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเกินควรคาดคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะเกิดขึ้นตามปกติ แต่ไม่ปรากฏว่ากรมทางหลวงได้มีมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามลกระทบดังกล่าวแต่อย่างใด การกระทำของกรมทางหลวงจึงเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะให้เกิดเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี<sup>119</sup> สำหรับกรณีการไม่ติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรเพื่อเตือนภัยและป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายและความเสียหายแก่ผู้ใช้ทาง เดิมศาลปกครองสูงสุดในคำสั่งที่ 604/2545 วินิจฉัยว่า ความเสียหายจากกรณีเทศบาลไม่ติดตั้งสัญญาณเตือนในบริเวณที่มีสิ่งกีดขวางอันเนื่องมาจากการซ่อมแซมถนน ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ เป็นละเมิดทางแพ่ง แต่ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคำวินิจฉัยที่ 15/2547 วินิจฉัยว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีบริการสาธารณะด้านการจราจร จึงมีหน้าที่โดยตรงในการติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรในทางพิเศษให้ครบถ้วน เพื่อให้การจราจรในทางพิเศษเป็นไปโดยเรียบร้อย เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทางพิเศษ เมื่อไม่ทำและเกิดความเสียหายแก่เอกชน เป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ไม่ใช่ปัญหาเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา

<sup>118</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 657/2563

<sup>119</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 780/2564

มีปัญหาว่า สัญญาว่าจ้างเอกชนเพื่อปรับปรุงถนนหรือจัดทำบริการสาธารณะ แล้วในระหว่างดำเนินการตามสัญญา ผู้รับเหมาก่อสร้างได้ทำให้ทรัพย์สินของชาวบ้านเสียหาย เช่น ทำให้รั้วบ้านหรือต้นไม้ของเขาเสียหาย เช่นนี้หน่วยงานของรัฐคู่สัญญาจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ หรือเอกชนผู้รับเหมาก่อสร้างรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว กรณีนี้แต่เดิมศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การทำสัญญาจ้างเอกชนดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะไม่ใช่กรณีที่หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจหรือไม่ใช่กรณีหน่วยงานทางปกครองมอบหมายให้ผู้รับจ้างใช้อำนาจแทนแต่อย่างใด จึงไม่ใช่คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง<sup>120</sup> ดังนั้น ในการฟ้องร้องดำเนินคดีผู้เสียหายจึงต้องฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและผู้รับเหมาก่อสร้างไปพร้อมกันยังศาลยุติธรรมเพื่อให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยนำหลักกฎหมายแพ่งมาปรับใช้กับคดี แต่ต่อมา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย (ตามมติที่ประชุมใหญ่ฯ) ว่า แม้องค์การบริหารส่วนตำบลจะทำสัญญากับเอกชนผู้รับจ้างทำการขุดคูส่งน้ำและถมถนน แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลยังคงอำนาจสั่งการและกำกับดูแลการดำเนินการขุดคูส่งน้ำและถมถนนดังกล่าวไว้ในข้อสัญญา กรณีจึงถือได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกโดยการขุดคูส่งน้ำและถมถนน โดยมอบหมายให้เอกชนผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการแทน จึงเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา 67 มาตรา 68 และมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>121</sup> ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีความวินิจฉัยว่า เรื่องทำนองนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเช่นเดียวกัน เช่น กรุงเทพมหานครว่าจ้างเอกชนก่อสร้างเขื่อนกันดินบริเวณริมคลอง คณะกรรมการฯ วินิจฉัยว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีและก่อสร้าง ตลอดจนออกแบบเขื่อนพิพาทก็เพื่อประโยชน์ในการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม ดังนั้น การกระทำตามฟ้องจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร หากก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นขึ้น ย่อมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของ

<sup>120</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 36/2545, ที่ 196/2545

<sup>121</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 271/2545 (ที่ประชุมใหญ่)

หน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>122</sup>

### (3) มูลละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ

เป็นความเสียหายที่มีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรของส่วนราชการ ไม่ว่าจะเป็นการถูกจ้างประจำหรือชั่วคราวก็ตาม ซึ่งถ้าขณะเกิดความเสียหายนั้นกำลังปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ และภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของส่วนราชการ ดังนั้นส่วนราชการนั้นจะต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ทำไปเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น ส่วนราชการก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลการกระทำส่วนตัวของบุคคลนั้น เช่น เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ฝ่ายทะเบียนสำนักงานที่ดินจังหวัด ร่วมมือกับผู้ครอบครองที่ดินออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ มีการทุจริตสร้างโฉนดที่ดินและปลอมลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดผู้ลงนามออกโฉนดที่ดินโดยอาศัยโอกาสที่ตนมีหน้าที่นั้น เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของตนเป็นการเฉพาะ ไม่อาจถือเป็นการกระทำในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น<sup>123</sup>

มีปัญหาว่า บางกรณีการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่มีหลายหน่วยงานได้รับประโยชน์ ดังนี้ ถ้าเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก หน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่อาจเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหลายแห่งพร้อมกัน เช่น ในขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดเป็นเจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยและเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นด้วยถึง 2 ฐานะ คือ เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและเป็นประธานสภาตำบล จึงมีปัญหว่า ถ้ากำหนดปฏิบัติหน้าที่ แต่ทำให้เอกชนเสียหาย หน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบ กำหนด คำตอบเรื่องนี้ต้องดูว่ากำหนดปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของหน่วยงานใด (กระทรวงมหาดไทยหรือองค์การบริหารส่วนตำบล) ดังนั้นหน่วยงานที่ได้รับประโยชน์ก็ต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ เช่น ถ้ากำหนดปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือควบคุมดูแลเรื่องจำนวนประชากรในเขตตำบล หน่วยงานที่ได้รับประโยชน์ คือ กระทรวงมหาดไทย แต่ถ้าเป็นกรณีที่กำหนดทำตามมติของสภาท้องถิ่น เช่นนี้สภาท้องถิ่นย่อมได้ประโยชน์ หรือ

<sup>122</sup> คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 14/2547

<sup>123</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1646/2559

กรณีข้าราชการพลเรือนตำแหน่งอาจารย์ในมหาวิทยาลัยซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการชุดต่างๆ ในหน่วยงานของรัฐ เช่น คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ คณะกรรมการ ก.พ. หรือข้าราชการในสังกัดของกระทรวงหรือกรมหนึ่งแต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการของกระทรวงหรือกรมอื่นในฐานะผู้เชี่ยวชาญหรือเป็นที่ปรึกษา เป็นต้น ก็ต้องพิจารณาว่า การปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานใด ถ้าเกิดละเมิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานนั้นก็ต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจไม่ใช่หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่โดยตรงก็ได้

## 1.2 เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

ข้อพิจารณาในการกำหนดความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองต่อผู้เสียหายในประการนี้พิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างเหตุแห่งการกระทำและผลความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งความเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้น ผู้เสียหายจะต้องบรรยายการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าวให้ได้ความว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ใด ไม่ว่าจะเห็นการกระทำหรือการละเว้นการกระทำตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ<sup>124</sup> หากผู้เสียหายกล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนก็มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น<sup>125</sup> แต่เนื่องจากความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการมีหลากหลาย ซึ่งอาจเกิดจากเจ้าหน้าที่ระดับล่างหรือหน่วยงานขนาดเล็กไปจนถึงหัวหน้าส่วนราชการหรือหน่วยงานระดับกระทรวง ทำให้ยากที่จะจำแนกความผิดได้ชัดเจน อย่างไรก็ตาม เราอาจจัดกลุ่มความผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นกลุ่มใหญ่ๆ ได้ 3 กลุ่ม คือ

### (1) กลุ่มที่หนึ่ง เป็นความผิดที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ความผิดในกลุ่มนี้อาจจะมาจากเรื่องบุคลากรของหน่วยงานขาดการเตรียมพร้อมเพื่อป้องกันเหตุร้ายหรือสถานการณ์ฉุกเฉินที่เป็นภัยต่อสาธารณะ หรือขาดการติดตามบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพราะการกระทำละเมิดนั้นหมายรวมถึงการกระทำและการละเว้นการกระทำในเมื่อมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลเสียหาย

<sup>124</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 บัญญัติว่า “คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี... (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว”

<sup>125</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64

ด้วย เช่น ท่อน้ำดับเพลิงที่ตั้งอยู่ข้างตลาดอุดตันโดยไม่มีการตรวจตราซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่พร้อมใช้งาน ดังนั้น ถ้าเกิดเพลิงไหม้ตลาดและไม่สามารถดับเพลิงได้ อาจถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ได้ คือ หน้าที่ในการป้องกันสาธารณภัยตามกฎหมาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจต้องรับผิดชอบ เช่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 บัญญัติให้เทศบาลตำบล เทศบาลเมืองและเทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลประการหนึ่ง คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และการจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง เป็นต้น

นอกจากนั้น ความผิดที่เกิดจากความบกพร่องในการจัดทำบริการสาธารณะอาจมาจากกรณีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลรักษาวัสดุอุปกรณ์ หรือสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานให้มีสภาพที่ปลอดภัยสำหรับผู้มาใช้บริการ เช่น การดูแลซ่อมแซมรถยนต์ของทางราชการ ทำเทียบเรือ เสาไฟฟ้า หรือสะพาน ให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัย หากหน่วยงานปล่อยปละละเลยให้มีสภาพชำรุดทรุดโทรมผุพังหรือไม่ได้มาตรฐาน ดังนี้ ถ้าเกิดความเสียหายแก่เอกชนขึ้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็อาจต้องรับผิดชอบ

## (2) กลุ่มที่สอง เป็นความผิดบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานทางปกครอง

การออกกฎหรือคำสั่งที่มีผลกระทบทำให้ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย เช่น การอนุญาตให้เรือประมงติดไฟจับปลาฉัก ทำให้เรือประมงพื้นบ้านที่ไม่ได้ติดไฟหาปลา ต้องเสียประโยชน์เพราะจับปลาได้น้อยกว่า และการอนุญาตเช่นนี้จะทำให้ปริมาณปลาฉักลดลงมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการอาชีพเรือประมงพื้นบ้าน หรือการตรากฎหมายกำหนดเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนที่ดินของเอกชนซึ่งทำมาหากินบนที่ดินนั้นมาตั้งแต่ครั้งบรรพบุรุษ หรือหากส่วนราชการปล่อยให้ข้อมูลที่ดินผิดพลาดเกี่ยวกับผังเมือง เช่น เป็นบริเวณพื้นที่สีเขียว ห้ามสร้างโรงงาน แต่ให้ข้อมูลแก่เอกชนว่าสร้างได้ หรือเป็นพื้นที่ทางยุทธศาสตร์การทหารหรือเป็นเขตปลอดภัยในราชการทหารตามพระราชบัญญัติว่าด้วยเขตต์ปลอดภัยในราชการทหาร พุทธศักราช 2478 ซึ่งห้ามบุคคลใดปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างลงในบริเวณเขตปลอดภัยนั้น หรือเป็นเขตโบราณสถานซึ่งพระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการก่อสร้างอาคารภายในเขตของโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้ประกาศขึ้นทะเบียน หากหน่วยงานของรัฐอนุญาตให้เอกชนก่อสร้างอาคารภายในบริเวณดังกล่าว และต่อมาภายหลังจำเป็นต้องรื้อย้ายออกไป ดังนั้นย่อมถือว่าเอกชนได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานทางปกครองที่ผิดพลาดนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงต้องรับผิดชอบต่อเอกชน เช่น การที่ทบวงมหาวิทยาลัยประกาศยกเลิกการคิดคะแนนเฉลี่ยสะสม (GPA)



และค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์แรงก์ (PR) ของนักเรียนในการคิดผลสอบเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. 2542 ซึ่งนักเรียนเสียประโยชน์เพราะบางคนต้องใช้คะแนนเฉลี่ยสะสมและค่าเปอร์เซ็นต์ไทล์แรงก์มารวมกับคะแนนสอบเข้ามหาวิทยาลัยด้วยเพื่อจะได้เข้าเรียนยังคณะที่ตนต้องการ ซึ่งถือเป็นความผิดพลาดที่เกิดจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

### (3) กลุ่มที่สาม เป็นความผิดที่เกิดจากความล่าช้าในการดำเนินงานหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

ความล่าช้าในการดำเนินงานหรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไม่รับกระทำการใดจนมีความเสียหายเกิดขึ้น เช่น การที่วิทยาลัยบัณฑิตสกลนครซึ่งเปิดสอนมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 จนถึง พ.ศ. 2540 ได้ถูกทบวงมหาวิทยาลัย (เดิม)<sup>126</sup> มีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตจัดตั้งเนื่องจากเห็นว่าการจัดการศึกษาไม่ได้มาตรฐานและเปิดสอนสาขาวิชาโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่ก็ปรากฏว่าในการเรียนการสอนมีเจ้าหน้าที่ของทบวงมหาวิทยาลัยมาคอยควบคุมดูแล ทำให้เกิดความเสียหายแก่นักศึกษาและโดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่บัณฑิตที่สำเร็จการศึกษาไปแล้วซึ่งต้องนำไปปริญญาบัตรไปใช้ประกอบในการเลื่อนยศหรือเลื่อนตำแหน่งหรือสมัครงาน

ความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการนี้ มีปัญหาว่า การกระทำในลักษณะอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นความผิด หรือขนาดความหนักเบาของการกระทำใดที่จะถือว่าเป็นความผิด

ในทางกฎหมายแพ่งมีหลักว่า ผู้ที่ทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อย่อมจะต้องรับผิด ไม่ว่าความผิดนั้นจะเป็นความผิดหนักร้ายแรงหรือเป็นเพียงความผิดเล็กน้อยก็ตาม ดังนั้นความรับผิดที่เกิดขึ้นจึงเป็นความรับผิดที่ค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมทุกเรื่องที่เป็นต้นเหตุของความเสียหาย และเป็นความรับผิดเด็ดขาดตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อในทางการพิจารณาของศาลยุติธรรมได้ความว่าผิดจริงครบองค์ประกอบของความผิด ก็ต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหาย ทั้งนี้เพราะเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของแต่ละบุคคลที่ศาลจะต้องให้ความยุติธรรมแก่คู่ความโดยเท่าเทียมกัน

<sup>126</sup> ในปัจจุบัน คือ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา สังกัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม

แต่ในทางกฎหมายปกครองมีหลักว่า ความผิดตามกฎหมายปกครองไม่ใช่ความรับผิดเด็ดขาด แต่เป็นความผิดที่จำกัดอยู่แต่ในเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจนั้นต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญคือประโยชน์ของมหาชนหรือสาธารณประโยชน์เท่านั้น การพิจารณาของศาลในคดีปกครองจึงจะยึดถือหลักความเท่าเทียมกันของคู่กรณีเหมือนกับคดีแพ่งไม่ได้ เพราะความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนไม่ได้ยืนอยู่บนหลักของความเท่าเทียมกัน เนื่องจากฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่ต้องปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมยิ่งกว่าประโยชน์ของปัจเจกบุคคล อีกทั้งในบางกรณียังมีกฎหมายบัญญัติไว้ความรับผิดไว้หรือให้รับผิดเพียงบางส่วน เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่บังคับเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อสร้างถนนหรือเข้าไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับอาคารของเอกชนที่มีสภาพชำรุดทรุดโทรมเป็นอันตรายต่อสาธารณะ ดังนั้นการพิจารณาความรับผิดของฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึงความจำเป็นในการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองด้วยเพื่อปกป้องมหาชนให้อยู่ในระเบียบและสามารถรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม การจะพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป เพราะอำนาจหน้าที่หรือภารกิจของแต่ละองค์กรทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่ง ในแต่ละหน่วยงาน มีแตกต่างกันออกไปตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพราะฉะนั้นการพิจารณาขนาดของความผิดตามกฎหมายปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนตายตัว ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปตามสภาพข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันออกไป และเนื่องจากเป็นการใช้อำนาจทางปกครองกับประชาชน ซึ่งโดยเนื้อหาของสาระของการใช้อำนาจย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอยู่แล้ว ดังนั้น การจะนำเอาความผิดเล็กน้อยมาเป็นมูลเหตุในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่จึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารราชการ ขนาดของความผิดตามกฎหมายปกครองที่จะเป็นมูลเหตุของการฟ้องเจ้าหน้าที่จึงต้องเป็นความผิดหนักร้ายแรงหรือผิดปกติธรรมดาที่ทำให้เอกชนเดือดร้อนเสียหายจริงเท่านั้น แต่สำหรับหน่วยงานทางปกครองนั้น หน่วยงานทางปกครองยังจะต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดแก่เอกชนอยู่ แม้ว่าขนาดของความเสียหายจะมีเพียงเล็กน้อยก็ตาม ซึ่งเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐเข้ารับผิดชอบเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ อย่างไรก็ตาม ก็ต้องพิจารณาด้วยว่า ในกรณีเรื่องนั้นมีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองไว้อย่างไร เพราะถ้าหน่วยงานทางปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว แต่ได้ทำให้เอกชนเสียหาย หน่วยงานทางปกครองก็อาจจะไม่ต้องรับผิดเลยหรือรับผิดแต่เพียงบางส่วนก็ได้ เช่น การเพิกถอนใบอนุญาตผู้ประกอบการที่กระทำผิดกฎหมายหรือการรื้อถอนรั้วที่รุกล้ำที่สาธารณะ แม้จะทำให้เอกชนเสียหาย หน่วยงานทาง

ปกครองก็ไม่ต้องรับผิดชอบได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว หรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่เปิดโอกาสให้เอกชนสามารถร้องขอค่าชดเชยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ เป็นต้น

### 1.3 เอกชนได้รับความเสียหาย

หลักข้อนี้ผู้เสียหายเพียงแต่บรรยายฟ้องให้ศาลเห็นถึงความเสียหายที่ตนได้รับเท่านั้น ซึ่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64 กำหนดวางหลักไว้ว่า คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตน ก็มีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นในเบื้องต้น<sup>127</sup> ซึ่งในคดีที่ราชการทำละเมิดเอกชนนี้ หากนำหลักผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์ความผิดของรัฐมาใช้ ก็อาจจะดูไม่เป็นธรรมกับผู้เสียหายมากนัก เพราะรัฐทำให้เอกชนผู้นั้นเดือดร้อนเสียหายโดยที่เอกชนไม่ได้เป็นผู้ก่อเหตุใด แต่ผู้เสียหายกลับต้องหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้ออ้างของตน

ความเสียหายนี้อาจเกิดแก่ทรัพย์สินของเอกชน หรืออาจเกิดแก่สิทธิหรือประโยชน์อย่างใดๆ ของเอกชนก็ได้ ซึ่งสิทธิในที่นี้มีความหมายอย่างกว้างรวมทั้งสิทธิในชีวิต ร่างกาย ออนามัย เสรีภาพและทรัพย์สิน แต่ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดสิทธิแก่เอกชนในการฟ้องคดีส่วนราชการจะต้องเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากไม่แล้ว ก็ฟ้องคดีไม่ได้ เช่น บุกรุกที่สาธารณะหรือบุกรุกที่ป่าสงวนแห่งชาติแล้วมาฟ้องคดีว่าทางราชการออกคำสั่งปฏิเสธไม่ออก น.ส.3 หรือโฉนดที่ดินให้กับตนโดยมิชอบไม่ได้ หรือการขายสินค้าเกินราคาตามที่ทางราชการกำหนด ดังนั้นแม้ว่าเอกชนผู้นั้นจะเสียหายเมื่อถูกเจ้าหน้าที่จับกุม ไม่สามารถขายสินค้าได้ตามปกติ ต้องเสียรายได้ เสียเวลา และเสียค่าปรับ ก็ตาม ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้นั้นที่จะไปฟ้องส่วนราชการ หรือขายสินค้าผิดกฎหมาย เช่น ยาเสพติด สินค้าหนีภาษี สินค้าละเมิดลิขสิทธิ์ ผู้นั้นย่อมไม่มีสิทธิโดยชอบที่จะเอาผิดกับทางราชการให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ตน

### 1.4 มีความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการและผลของความเสียหาย

<sup>127</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 64 กำหนดว่า “คู่กรณีฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใด ๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของตนมีหน้าที่เสนอพยานหลักฐานต่อศาลเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวในเบื้องต้น เว้นแต่ข้อเท็จจริงซึ่งเป็นที่รู้จักกันอยู่ทั่วไปหรือซึ่งไม่อาจโต้แย้งได้ หรือซึ่งศาลเห็นว่าคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้รับแล้วหรือพยานหลักฐานนั้นอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น วรรคสอง กำหนดว่า ถ้ามีข้อสันนิษฐานไว้ในกฎหมายเป็นคุณแก่คู่กรณีฝ่ายใด คู่กรณีฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์แต่เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว”

ผู้เสียหายจะต้องบรรยายข้อเท็จจริงหรืออ้างหลักฐานสนับสนุนในคำฟ้องให้ได้ความว่า ความเสียหายของตนเป็นผลมาจากการปฏิบัติราชการของหน่วยงานราชการใด ถ้าไม่ได้ความเช่นนั้นก็อาจไม่สามารถเอาผิดกับส่วนราชการได้ นอกจากนี้ ยังจะต้องชี้ให้เห็นด้วยว่า การปฏิบัติราชการดังกล่าวเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เนื่องจากถ้ามีสาเหตุอื่นร่วมด้วยโดยไม่ใช่เป็นเพราะการปฏิบัติราชการอย่างเดียว และเพราะสาเหตุอื่นนั้นเป็นสาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ดังนี้ส่วนราชการอาจไม่ต้องรับผิดชอบก็ได้ หรือรับผิดชอบเพียงบางส่วน เช่น ผู้เสียหายมีส่วนร่วมก่อให้เกิดความเสียหายด้วย หรือความเสียหายเกิดจากบุคคลภายนอกร่วมด้วยกับส่วนราชการ เช่นนี้ความรับผิดของส่วนราชการย่อมลดลงตามส่วนแห่งความรับผิด เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีรู้ข้อเท็จจริงอยู่แล้วว่า บริเวณที่ดินจะก่อสร้างอาคารร้านค้านั้นมีตุ๋ยามตำรวจตั้งอยู่ก่อนแล้ว ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร และปรากฏว่าการประกอบกิจการประสบความล้มเหลว จึงถือเป็นความสมัครใจของผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ฟ้องคดีย่อมคาดหมายถึงปัญหาและอุปสรรคในการที่จะลงทุนประกอบกิจการของตน และยอมรับในสภาพที่เป็นอยู่ เมื่อประสบความล้มเหลวในการประกอบกิจการ จึงเป็นความผิดพลาดของผู้ฟ้องคดีเอง อีกทั้งความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเกี่ยวกับความล้มเหลวในการประกอบธุรกิจไม่อาจพิสูจน์ได้ว่ามีสาเหตุมาจากการดำรงอยู่ของตุ๋ยามตำรวจ

128

### 1.5 ข้อยกเว้นความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ

แม้ว่าในบางกรณีผู้เสียหายจะรู้ว่าความเสียหายเกิดจากหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นต้นเหตุ แต่ผู้เสียหายก็ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

#### (1) การกระทำของรัฐบาล (Acts of State)

การกระทำของรัฐบาล เช่น การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ซึ่งศาลไม่มีอำนาจเข้าไปชี้ขาดว่าการกำหนดนโยบายใดของรัฐบาลขัดต่อกฎหมาย หรือศาลไม่มีอำนาจสั่งไม่ให้นำนโยบายใดไปปฏิบัติ เพราะถือว่าสิ่งเหล่านี้เป็นอำนาจโดยแท้ของฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศ เป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา โดยมีกระบวนการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญอยู่แล้วซึ่งเป็นกระบวนการทางการเมือง

#### (2) การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกันระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา

<sup>128</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2547

การดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกันระหว่างรัฐบาลและรัฐสภา ศาลก็จะไม่เข้าไปก้าวก่าย เช่น การแถลงนโยบายของรัฐบาลในรัฐสภา การตอบกระทู้ถาม การเสนอร่างกฎหมาย การทำสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ การดำเนินการทางการทูต การประกาศสงคราม การประกาศใช้หรือเลิกใช้กฎอัยการศึก เป็นต้น

### (3) กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของหน่วยงานของรัฐไว้

กรณีมีกฎหมายบัญญัติยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดของหน่วยงานของรัฐไว้ เช่น การดำเนินการตามกฎหมายควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ การใช้บังคับผังเมืองตามกฎหมายการผังเมือง การเดินสายส่งไฟฟ้า รือถอนโรงเรือน ตัดฟันต้นไม้ ฯลฯ ตามกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ให้อำนาจหน่วยงานทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดในที่ดินของเอกชนได้โดยไม่ถือเป็นความผิด หรือการไปรษณีย์โทรเลข ถ้าส่งจดหมายตามปกติหรือส่งโทรสารตามปกติ แล้วเกิดสูญหายไประหว่างทาง ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานไม่ได้ แต่ถ้าส่งโดยจดหมายลงทะเบียน จึงจะเอาผิดกับหน่วยงานได้ แต่ก็ฟ้องให้รับผิดได้ในจำนวนจำกัดตามที่ระบุไว้เป็นเงื่อนไขของการส่งโดยการลงทะเบียน<sup>129</sup>

### (4) กรณีที่เป็นที่ยอมรับกันว่าผู้เสียหายจะฟ้องมิได้

กรณีไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นความรับผิดของหน่วยงานของรัฐไว้ แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันว่าผู้เสียหายจะฟ้องมิได้ คือ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล รวมตลอดถึงการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล เช่น กรมราชทัณฑ์ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่สั่งประหารชีวิตนักโทษหรือจำคุกผู้กระทำความผิด ซึ่งหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดต่อความตายของนักโทษประหารหรือต่อความเดือดร้อนเสียหายจากการถูกจำคุกของนักโทษ ทั้งนี้ การจะฟ้องศาลที่ทำคำพิพากษาต่อศาลในระบบเดียวกันหรือต่างระบบกันนั้น ศาลไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองและผู้พิพากษาศาลฎีกาไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นองค์กรและเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ การจะโต้แย้งหรือคัดค้านการดำเนินกระบวนการพิจารณาหรือคำพิพากษาของศาลจะกระทำได้แต่โดยการอุทธรณ์หรือฎีกาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ<sup>130</sup> หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาคดีเท่านั้น คู่ความหรือคู่กรณีจึงไม่อาจฟ้องศาลที่มีคำพิพากษาต่อศาลอื่นได้ เช่น การฟ้องคดีว่าตนได้รับความ

<sup>129</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 193/2543

<sup>130</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 629/2545

เดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ศาลยุติธรรมบังคับใช้กฎหมายในการกำหนดโทษแก่ตนอย่างไม่เป็นธรรม คำพิพากษาของศาลที่กำหนดโทษดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษารรคดี มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมายที่บุคคลใดๆ จะนำมาฟ้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบได้ หากกรณีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลดังกล่าว ก็ชอบที่จะอุทธรณ์ ฎีกาขึ้นไปในระบบศาลนั้นๆ เท่านั้น<sup>131</sup>

#### (5) กรณีที่ส่วนราชการไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ

กรณีที่ส่วนราชการไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เลย คือ เรื่องเหตุสุดวิสัยหรือภัยธรรมชาติ ซึ่งเป็นเหตุที่ไม่อาจคาดเห็นได้เลยหรือไม่อาจป้องกันได้ เช่น มีฝนตกหนักจนน้ำท่วมเขื่อนหรือทำนบหรือฝายกั้นน้ำ และอาจทำให้เขื่อนหรือทำนบหรือฝายกั้นน้ำพังได้ ทางราชการจึงมีคำสั่งให้ปล่อยน้ำให้ไหลออกบางส่วน ทำให้น้ำไหลท่วมไร่นาของราษฎรเสียหาย หรือการที่ฟ้าผ่าหรือลมพายุพัดทำให้เสาไฟฟ้าล้มลงมาทับทรัพย์สินของเอกชนเสียหาย ดังนี้ส่วนราชการไม่ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ในบางครั้งแม้เป็นเหตุสุดวิสัยอันเป็นภัยธรรมชาติที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งรัฐมีเหตุโดยชอบที่จะอ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เลย แต่รัฐก็ยังคงยอมรับชดเชยความเสียหายให้ราษฎรเพื่อช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎร โดยถือเป็นนโยบายของรัฐในการบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งในทางหลักกฎหมายปกครองเรียกว่าความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด เช่น การขาดแคลนน้ำเพื่อการบริโภคและการเพาะปลูกในช่วงฤดูร้อนของบางพื้นที่ ทำให้ทางราชการจำเป็นต้องออกคำสั่งห้ามเกษตรกรสูบน้ำจากคลองส่งน้ำหรือจากคลองธรรมชาติไปใช้รดน้ำพืชผลการเกษตร เป็นผลให้พืชผลการเกษตรเสียหาย ดังนี้รัฐอาจชดเชยความเสียหายของเกษตรกรโดยจัดหาเมล็ดพันธุ์ไว้แจกจ่ายแก่เกษตรกรเมื่อจะถึงฤดูกาลเพาะปลูกหรือจัดฝึกอบรมให้ราษฎรมีอาชีพเสริมหารายได้ระหว่างที่ไม่สามารถเพาะปลูกพืช หรือจัดตั้งกองทุนเพื่อให้เกษตรกรกู้ยืมเงินในอัตราดอกเบี้ยต่ำเพื่อใช้ในการเกษตรต่อไป เป็นต้น

#### 2. ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ต่อผู้เสียหาย

การพิจารณาว่าการปฏิบัติหน้าที่หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวหรือไม่ หรือแม้จะเป็นความผิด แต่เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิดชอบหรือรับผิดแต่เพียงบางส่วน มีหลักการพิจารณาดังต่อไปนี้

<sup>131</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 461/2557

## 2.1 กรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเองเป็นการส่วนตัวโดยไม่เกี่ยวกับทางราชการ ซึ่งถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>132</sup> และในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>133</sup> เช่น หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนใช้คนมาทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเรียกให้กรมการศึกษานอกโรงเรียนในฐานะต้นสังกัดจ่ายค่าสินไหมทดแทน ศาลวินิจฉัยว่าการทำร้ายร่างกายมิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นการกระทำจากเหตุส่วนตัว มิใช่คดีปกครอง ต้องฟ้องละเมิดทางแพ่ง<sup>134</sup> หรือฟ้องว่าผู้ใหญ่อบ้านหลกกลวงและรวมคดโกงโดยปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้รับการชดเชยเพื่ออุทิศขัดแย้งเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินนั้น เป็นการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำผิดโดยส่วนตัว มิใช่การกระทำในทางใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>135</sup> หรือผู้ใหญ่อบ้านใช้อำนาจอิทธิพลของตน ชูเชี่ย จุงใจ ผู้ใหญ่อบ้านหม้ออื่นๆ ให้มาเก็บตัวที่บ้านของตน เพื่อให้เสนอชื่อตนเองหรือลงคะแนนเลือกตนเองเป็นกำนันตำบล การกระทำของผู้ใหญ่อบ้านมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่อบ้านที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่ผู้ใหญ่อบ้านกระทำการในฐานะส่วนตัวเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกเป็นกำนันตำบล<sup>136</sup> หรือคำสั่งด้วยวาจาของผู้บังคับบัญชาที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีลาออกนั้น การแจ้งด้วยวาจาดังกล่าวเป็นเพียงคำกล่าวแนะนำของผู้บังคับบัญชา มิได้มีผลผูกพันหรือมีผลบังคับตามกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีต้องลาออกตามคำกล่าวนั้นแต่อย่างใด

<sup>132</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6 บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

<sup>133</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

<sup>134</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545

<sup>135</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2545

<sup>136</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 588/2554

จึงมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือใช้อำนาจทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองใดๆ แต่เป็นเพียงการกระทำส่วนตัวของผู้บังคับบัญชาผู้นั้นเท่านั้น<sup>137</sup> เป็นต้น

ในเรื่องความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่อาจแยกออกได้เป็น 2 กรณี คือ ความผิดที่กระทำโดยส่วนตัวนอกเวลาราชการ กับความผิดที่กระทำในหน้าที่แต่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

### (1) ความผิดที่กระทำโดยส่วนตัวนอกเวลาราชการ

ความผิดที่กระทำโดยส่วนตัวนอกเวลาราชการ หมายถึง การกระทำใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้ทำไปนอกเวลาราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งความผิดดังกล่าวถือว่าเป็นการกระทำในทางส่วนตัวที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการกระทำของเอกชนคนหนึ่ง ไม่ใช่ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพราะฉะนั้นเจ้าหน้าที่จึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายแต่เพียงลำพัง ไม่อาจขอให้ส่วนราชการรับผิดชอบหรือร่วมรับผิดชอบได้ เว้นแต่การปฏิบัติหน้าที่นอกเวลาราชการนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามคำสั่งหรือเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เจ้าหน้าที่ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เช่น การอยู่เวรดูแลรักษาสถานที่ราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา หรือพนักงานขับรถยนต์สังกัดโรงพยาบาลของรัฐได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์ส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลอื่นในเวลากลางคืน แล้วเกิดอุบัติเหตุชนรถยนต์คันอื่นเสียหายและมีผู้ได้รับบาดเจ็บ<sup>138</sup> เป็นต้น

### (2) ความผิดที่กระทำในหน้าที่แต่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

ความผิดที่กระทำในหน้าที่แต่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ หมายถึง การกระทำใดๆ ที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไประหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการทั้งในเวลาราชการ และนอกเวลาราชการ (กรณีเป็นหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา) ซึ่งความผิดที่จะถือว่าเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ คือ ความผิดที่เกิดจากเจตนาของเจ้าหน้าที่เองที่มุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตัวหรือประโยชน์ที่มีควรได้เพื่อผู้อื่นโดยอาศัยอำนาจหน้าที่หรือในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ถ้าได้ทำให้เอกชนหรือหน่วยงานราชการเสียหายก็จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองช่วยเหลือผู้ใช้หนังสือเดินทางปลอมเดินทางออกนอกราชอาณาจักร โดยมีการใช้ตราประทับที่อยู่ในความครอบครองของตนเองตรวจอนุญาตในหนังสือเดินทาง

<sup>137</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 86/2561

<sup>138</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 152/2554



ปลอมดังกล่าว<sup>139</sup> หรืออธิการบดีมหาวิทยาลัยมีหนังสือถึง ป.ป.ช. ขอทราบเอกสารหลักฐานของนาย ก. เพื่อนำไปประกอบการต่อสู้คดีที่นาย ก. ฟ้องอธิการบดีในฐานะส่วนตัวยังศาลอาญา ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้จะเป็นหนังสือราชการ และลงนามในฐานะอธิการบดี แต่ก็เป็นกรกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว และมีใช้การใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะอธิการบดี<sup>140</sup> หรือเจ้าหน้าที่อาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่กระทำการทุจริตโดยยักยอกเงินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อผู้อื่น<sup>141</sup>

ความผิดที่กระทำในหน้าที่ แต่เป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นี้ หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบผู้เสียหาย เช่น เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัดมีเจตนาทุจริตออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ เป็นเหตุให้ผู้ซื้อที่ดินไม่อาจอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทได้ ผู้ซื้อในฐานะผู้รับโอนย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน ทั้งนี้ ไม่ว่าผู้ซื้อจะได้มาโดยสุจริต เสียค่าตอบแทน และได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม กรณีไม่อาจถือได้ว่าการกระทำความผิดของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ซื้อในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เป็นความรับผิดส่วนตัวของเจ้าพนักงานที่ดินคนดังกล่าว ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กรมที่ดินจึงไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าพนักงานที่ดินได้กระทำไปโดยทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นการเฉพาะ<sup>142</sup> เป็นต้น<sup>143</sup>

นอกจากพิจารณาที่เจตนาของผู้กระทำแล้ว ยังอาจพิจารณาได้จากผลของการกระทำอีกด้วย เพราะ “กรรมเป็นเครื่องชี้เจตนา” กล่าวคือ แม้เจ้าหน้าที่จะไม่ได้กระทำโดยมีเจตนาออกเหนือไปจากที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามปกติก็ตาม แต่หากก่อให้เกิดผลเสียหายร้ายแรงแก่เอกชน เช่นนี้อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบ เช่น การคุมตัวผู้ต้องหาไปสถานีตำรวจ และระหว่างทางผู้ต้องหาจะหลบหนี หาก

<sup>139</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1021/2558

<sup>140</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544

<sup>141</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 20/2564, ที่ พ. 14/2562

<sup>142</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1646/2559

<sup>143</sup> อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาจากมุมมองของเอกชนผู้เสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ เอกชนคงพิจารณาแต่เพียงว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่เท่านั้น เพราะไม่อาจทราบถึงเจตนาอันแท้จริงของเจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้นหากให้ฟ้องแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่เป็นความผิดส่วนตัว โดยหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดใดๆ ก็อาจไม่เป็นธรรมสำหรับผู้เสียหายเพราะความผิดนั้นเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ได้ใช้กำลังเพื่อป้องกันการหลบหนีซึ่งเป็นเรื่องการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ได้ใช้กำลังเกินกว่าเหตุ ทำให้ผู้ต้องหาบาดเจ็บสาหัส ดังนี้ การที่ผู้ต้องหาบาดเจ็บสาหัสอาจเป็นเครื่องชี้เจตนาส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ได้ หรือการทำร้ายผู้ต้องหาระหว่างการสอบสวนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายสาหัส แม้การสอบสวนเป็นอำนาจของ พนักงานสอบสวนตามกฎหมาย แต่การทำร้ายผู้ต้องหาเพื่อค้นหาความจริงก็ไม่ใช่เรื่องที่กฎหมายอนุญาตให้ทำได้

## 2.2 ความผิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐเพราะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยแท้ ทั้งนี้เหตุผลเนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับ รวมถึงคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น กฎหมายจึงให้ความคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ด้วยเช่นกัน หากมิได้กระทำการใดไปโดยมีเจตนาทำให้ทางราชการเสียหาย หรือมิได้กระทำไปด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องรับผิด ทั้งนี้ การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ไม่ได้ดูจากวัตถุประสงค์ที่เชื่อว่าจะต้องเป็นของทางราชการหรือไม่ แต่ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่า การกระทำดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้นหรือไม่ การที่เจ้าหน้าที่นำทรัพย์สินส่วนตัว เช่น รถยนต์ มาใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ได้เป็นข้อพิจารณาชี้ขาดว่าการกระทำนั้นไม่เป็นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในขณะที่เกิดเหตุรถยนต์ของหน่วยงานของรัฐชนกับรถยนต์ส่วนบุคคลซึ่งขับขีโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจผู้นั้นไม่ได้อยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ ก็ต้องถือว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานนั้นมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่<sup>144</sup> อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาวางหลักกรณีความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ในขณะเดียวกันก็เป็น การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยแท้ ซึ่งศาลได้พิพากษาให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบบางส่วน<sup>145</sup>

<sup>144</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 717/2544

<sup>145</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 4/2557 ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ขับรถยนต์กระบะของทางราชการนำผู้ต้องหาจำนวน 5 คน ไปขออำนาจศาลฝากขังที่ศาลจังหวัดจันทบุรี โดยเมื่อพิจารณาถึงสภาพของถนนขณะนั้น มีฝนตก ถนนลื่น และสภาพของรถยนต์ที่เป็นรถกระบะไม่มีหลังคา และผู้ต้องหาที่โดยสารถูกใส่กุญแจมือพ่วงติดกัน 5 คน แล้ว ย่อมพอดคาดหมายได้ว่า หากเกิดอุบัติเหตุขึ้นจะเกิดความสูญเสียอย่างร้ายแรง แต่ผู้ฟ้องคดีกลับขับขีรถด้วยความเร็วสูงและขับแซงรถบรรทุกพ่วงที่อยู่ด้านหน้าในระยะกระชั้นชิดซึ่งเป็นถนนสองช่องทางเดินรถสวนกัน โดยมีได้พิจารณาให้ดีกว่าก่อนว่ามีรถคันอื่นขับสวนทางมาหรือไม่ จนทำให้เกิดอุบัติเหตุและผู้ต้องหาเสียชีวิต 3 คน บาดเจ็บ 2 คน และรถของทางราชการเสียหาย และไม่ปรากฏว่าอุบัติเหตุเกิดขึ้นจากความบกพร่องหรือสภาพของรถยนต์แต่อย่างใด ศาลพิเคราะห์ถึงวิสัยและพฤติการณ์แล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วย

ในกรณีที่เป็นกรปฏิบัติหน้าที่ราชการและเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจทำให้เอกชนหรือราชการเสียหายหรือด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งจะเอาผิดกับเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่เมื่อเอกชนได้รับความเสียหายอยู่ ดังนี้เอกชนย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายของตนได้จากหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น<sup>146</sup> เพราะแม้การกระทำใดของทางราชการจะมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่เมื่อทำให้ประชาชนเดือดร้อนเสียหาย ผู้เสียหายก็ย่อมจะมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลและเป็นต้นเหตุของความเสียหายให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้ ซึ่งเป็นหลักที่บัญญัติอยู่ในมาตรา 5 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>147</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาไม่สั่งให้อยู่ปฏิบัติราชการนอกเวลาทำการปกติหรือให้อยู่เวรรักษาสถานที่ราชการ ตั้งแต่เวลา 16.30 นาฬิกา ถึง 8.30 นาฬิกา ของวันรุ่งขึ้น ดังนี่ย่อมถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่

ความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อเกิดอุบัติเหตุอันเป็นการกระทำละเมิดขึ้น ถือได้ว่าเป็นการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมอยู่ด้วยที่ไม่จัดหายานพาหนะที่ปลอดภัยและไม่จัดเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องหาที่ต้องนำตัวเดินทางไปฝากขัง จึงเห็นควรให้ทักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย และเมื่อพิจารณาตารางการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นเวรพนักงานขับรถสองวันติดต่อกัน และในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีไม่มีหน้าที่เป็นเวรพนักงานขับรถฝักขัง แต่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ทำหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยแท้ จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบในอัตราร้อยละ 10 ของความเสียหายทั้งหมด

<sup>146</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ-282-283/2551 รถยนต์ได้รับความเสียหายในขณะที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เมื่อการยึดและเก็บรักษารถยนต์โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น เป็นไปโดยไม่มีระเบียบและการควบคุมที่รัดกุมเพียงพอ อีกทั้งความเสียหายดังกล่าวเกิดในระหว่างการดูแลรักษาโดยเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี เมื่อเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>147</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

ราชการตามคำสั่ง หากเจ้าหน้าที่ไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ และเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของทางราชการเสียหายหรือสูญหาย ในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดชอบ เช่น รถยนต์ของทางราชการสูญหาย<sup>148</sup> เป็นต้น

### 2.3 ข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ

เป็นกรณีข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อผลความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนหรือทางราชการ กล่าวคือ เป็นข้อยกเว้นที่เกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือภัยธรรมชาติ หรือเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่ย่อมสามารถยกขึ้นอ้างเพื่อไม่ต้องรับผิดชอบได้ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเองนำรถแทรกเตอร์เข้าไปไถดิน ในที่ดินพิพาททำให้ต้นยางพาราที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้เสียหายนั้น เป็นการกระทำสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ปกครองนิคมสร้างตนเองมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนต้นยางพาราที่ปลูกไว้ในที่ดินแปลงดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อนิคมสร้างตนเองจะได้ส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปทำการไถดินเพื่อเตรียมแปลงสำหรับปลูกปาล์มขึ้น การเข้าปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเองที่นำรถแทรกเตอร์เข้าไปไถดินในที่ดินแปลงดังกล่าวจนทำให้ต้นยางพาราที่ผู้ฟ้องคดีปลูกไว้เสียหาย เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา แม้ว่าคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้นจะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่มีผลทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเองเป็นการกระทำที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำในเรื่องส่วนตัวที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่อย่างไรก็ดี กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการซึ่งเป็นต้นสังกัดของนิคมสร้างตนเองจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายใหม่ทดแทนความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของนิคมสร้างตนเองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว<sup>149</sup> เป็นต้น

ในเรื่องการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชานั้น ถ้าเป็นคำสั่งที่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้สั่ง หรือสั่งให้กระทำการที่ผิดกฎหมาย โดยเจ้าหน้าที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทราบ ดังนี้เจ้าหน้าที่จะอ้างคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้ตนพ้นผิดได้หรือไม่ กรณีเทียบเคียงตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 (4) แม้จะบัญญัติให้ผู้ใต้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้บังคับบัญชาที่สั่งในหน้าที่ แต่ถ้าเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นจะทำให้ราชการเสียหาย ก็มีสิทธิเสนอความเห็นเป็นหนังสือให้ผู้บังคับบัญชาทบทวนคำสั่ง แต่สำหรับผู้บังคับบัญชียืนยันคำสั่งเดิม ผู้ใต้บังคับบัญชาก็ต้องปฏิบัติตาม และเมื่อปฏิบัติตามแล้วย่อมยกเป็นข้ออ้างให้

<sup>148</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1046/2561

<sup>149</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 122/2550

พันความรับผิดชอบเพื่อความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนหรือทางราชการได้ หรือตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 70 ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานไว้ว่า ถ้าใครกระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน แม้คำสั่งนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าผู้กระทำมีหน้าที่หรือเชื่อโดยสุจริตว่าตนเองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม ผู้นั้นแม้จะมีความผิด แต่ก็ไม่ต้องรับโทษ เว้นแต่จะรู้ว่าคำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม แม้ตามกฎหมายในกรณีกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ผู้ได้บังคับบัญชาจะไม่ต้องรับผิด แต่สำหรับผู้เสียหายแล้ว ผลของกรกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นยังถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอยู่เพราะได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น และยังไม่ได้มีการแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่ตน ดังนั้น จึงต้องมาพิจารณาหาตัวผู้รับผิดชอบที่แท้จริง ซึ่งก็คือผู้สั่งการ ว่าได้ออกคำสั่งไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เพราะหากสั่งการไปโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ ถูกต้องตามกฎหมายทำให้ผู้อื่นเสียหาย ผู้ออกคำสั่งนั้นเองก็ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัวต่อผลความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ได้บังคับบัญชาที่ได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่เสียเอง หากเกิดความเสียหายขึ้นกับตน จะเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่ตนได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวางหลักว่า ในกรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบัณฑิตอาสาได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ห่างไกล และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นผู้ฟ้องคดีได้ประสบอุบัติเหตุได้รับบาดเจ็บสาหัส แม้มูลเหตุแห่งความเสียหายจะเกิดจากอุบัติเหตุในการปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งแต่งตั้งของกรมประชาสงเคราะห์ก็ตาม แต่การเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวมิได้เกิดจากการออกคำสั่งบรรจุแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ดังกล่าวแต่อย่างใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงมิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นของกรมประชาสงเคราะห์ แต่เกิดจากการกระทำของผู้ฟ้องคดีเอง<sup>150</sup> และด้วยเหตุนี้จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ กรณีนี้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความผิดของผู้ฟ้องคดีเองและความเสียหายนั้นมิได้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับการได้รับคำสั่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่

### 3. ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมีหลักการเดียวกันกับการที่ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่ได้ศึกษามาแล้วข้างต้น กล่าวคือ เจ้าหน้าที่จะรับผิดชอบหน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อได้กระทำความผิดหนักร้ายแรงหรือผิดปกติธรรมดาที่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียหายเท่านั้น เพราะโดยปกติแล้วการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์

<sup>150</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 32/2544

อันเป็นการเฉพาะตัว บางกรณีความเสียหายเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ การจะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทุกกรณีจากความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ย่อมเป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ และจะกลายเป็นปัญหาในการบริหารงานเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อีกทั้งการให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายแก่ราชการหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น<sup>151</sup> เช่น ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้กระทำการด้วยความประมาทเลินเล่อในการกำหนดค่าปรับผู้รับจ้างก่อสร้างถนนต่ำกว่าข้อกำหนดในประกาศสอบราคา เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องจ่ายค่าจ้างสูงกว่าความเป็นจริง แต่ปรากฏว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเห็นสมควรลงโทษภาคทัณฑ์ ซึ่งเป็นความผิดทางวินัยไม่ร้ายแรง ดังนั้น เมื่อความเสียหายอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมิได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่มีอำนาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>152</sup> ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบค่าใช้จ่ายค่าสินไหมทดแทนย่อมถือเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือคดีที่ผู้ฟ้องคดีไม่อยู่เวรยามและไม่ได้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาทราบเพื่อแต่งตั้งคนอื่นมาอยู่เวรแทน ปรากฏว่าในช่วงเวลาที่ไม่อยู่เวรยามนั้น ทรัพย์สินของทางราชการถูกโจรกรรม แต่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดว่าอนุมัติให้เข้ารับการฝึกอบรม ก่อนถึงกำหนดฝึกอบรมเพียง 2 วัน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบว่าตนมีหน้าที่ต้องอยู่เวรยามในวันใดเพราะเป็นเวลากระชั้นชิด และผู้ฟ้องคดีมีราชการที่ต้องออกไปปฏิบัติหน้าที่อย่างต่อเนื่อง แต่ก็ได้รายงานให้หัวหน้าฝ่ายทะเบียนการค้าทราบเพื่อจะได้ออกคำสั่งให้ผู้อื่นมาอยู่เวรยามแทน จึงมีเหตุผลพอที่จะรับฟังได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องไปเข้ารับการฝึกอบรมตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการกระทำโดยชอบในทางราชการ จึงถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีพฤติการณ์

<sup>151</sup> โปรดดูหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

<sup>152</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 47/2546

ละทิ้งหน้าที่เวรยาม และถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ คำสั่งของกรมทะเบียนการค้าที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>153</sup>

การกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐแยกได้เป็น 2 กรณี คือ

### 3.1 กรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่มีเจตนากระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐที่เป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเกิดจากเจ้าหน้าที่มีเจตนาทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ซึ่งแม้จะกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งของตนก็ตาม แต่ก็สามารถแยกออกได้จากหน้าที่ความรับผิดชอบในตำแหน่งที่ตนดำรงอยู่ หรือเป็นความผิดที่เจ้าหน้าที่มีเจตนากระทำละเมิดหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกรณีเหล่านี้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเองเป็นการเฉพาะตัว แต่สำหรับหลักกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้นั้นต้องแยกพิจารณา กล่าวคือ ถ้าเป็นความผิดที่กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้ คือ หลักกฎหมายปกครอง และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือศาลปกครอง แต่ถ้าเป็นความผิดที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้ คือ หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือศาลยุติธรรมตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>154</sup>

### 3.2 กรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

การที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการแล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น โดยปกติแล้วหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจะเป็นผู้รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเฉพาะเมื่อได้จงใจกระทำให้ราชการเสียหายหรือเป็นเพราะความประมาท

<sup>153</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2546

<sup>154</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่...ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

เงินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่เท่านั้น เจ้าหน้าที่จึงจะรับผิดชอบในความเสียหายที่มีต่อส่วนราชการ ทั้งนี้ตามนัย มาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>155</sup>

#### 4. ผลความรับผิด

จะแยกพิจารณาเป็น 2 หัวข้อ ดังนี้

##### 4.1 กรณีความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

ในกรณีที่เป็นการผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และมีคดีความขึ้นสู่ศาล หากศาลได้มีคำสั่งพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเอาจากทรัพย์สินส่วนตัวของตน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเรียกร้องให้ทางราชการร่วมรับผิดชอบได้ และหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้ คือ หลักกฎหมายแพ่งเรื่องละเมิด และศาลที่มีอำนาจรับพิจารณาพิพากษาคดี คือ ศาลแพ่ง อย่างไรก็ตาม มีบางกรณีที่ หน่วยงานของรัฐอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามผลการพิจารณาพิพากษาของศาล ดังนี้

##### (1) เมื่อข้อเท็จจริงเปลี่ยนไปในภายหลังเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในความผิดส่วนตัว และเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว แต่หากภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่า เป็นความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ ดังนี้เจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิเรียกร้องขอให้ส่วนราชการชดใช้คืนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ตนได้ชำระไปให้แก่เอกชนนั้นได้ แต่มีปัญหาว่า ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีบัญญัติไว้ให้เจ้าหน้าที่มีสิทธิเรียกร้องในกรณีดังกล่าวจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คงมีแต่เรื่องอายุความสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เจ้าหน้าที่ภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

<sup>155</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” มาตรา 10 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม...”



มีบัญญัติไว้แต่เฉพาะกรณีหน่วยงานของรัฐถูกฟ้องและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบี่ยเอาคืนได้จากเจ้าหน้าที่โดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด<sup>156</sup> ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง และหากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตาม หน่วยงานของรัฐก็อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง สั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ต่อไป แต่กลับกันในส่วนของเจ้าหน้าที่ กฎหมายไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิไว้ให้เจ้าหน้าที่สามารถไต่เบี่ยเอากับหน่วยงานของรัฐได้ ดังนั้นจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องไปใช้สิทธิเรียกร้องตามหลักในกฎหมายแพ่ง แต่ทั้งกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีเจ้าหน้าที่เรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ต้องกระทำภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย<sup>157</sup> เพราะเป็นเรื่องที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องอายุความการฟ้องคดีในกรณีนี้ไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม อายุความสิทธิเรียกร้อง 1 ปี ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้เป็นกรณีความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนเท่านั้น เพราะถ้าเป็นความเสียหายที่เกิดแก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องไต่เบี่ยเอากับเจ้าหน้าที่ภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

## (2) กรณีที่มีทั้งความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่และความผิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่

โดยหลักแล้วผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่เนื่องจากในคดีแพ่งเมื่อมีการฟ้องเรื่องละเมิดเรียกค่าสินไหมทดแทน ถือว่าทั้ง

<sup>156</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

<sup>157</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9 บัญญัติว่า “ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมได้<sup>158</sup> ดังนั้น ผู้เสียหายจึงมีสิทธิเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือจะฟ้องทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่พร้อมกันก็ได้เพื่อให้รับผิดชอบ ถ้าผู้เสียหายเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ชดเชยค่าเสียหายและศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายทั้งหมด ดังนี้ เจ้าหน้าที่ย่อมมีสิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ชดเชยคืนเงินค่าเสียหายแก่ตนตามส่วนแห่งความรับผิดชอบได้ และในทางกลับกัน ถ้าผู้เสียหายเลือกฟ้องหน่วยงานของรัฐ และศาลพิพากษาให้ชดเชยค่าเสียหายทั้งหมด ดังนี้ หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิไต่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ตามส่วนแห่งความรับผิดชอบ โดยใช้อายุความ 1 ปี ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

#### 4.2 กรณีความผิดที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

โดยที่การฟ้องคดีละเมิดอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่นั้นอาจยื่นฟ้องยังศาลปกครองก็ได้ถ้าเข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง หรือจะฟ้องคดียังศาลยุติธรรมก็ได้ถ้าเข้าเงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิดทั่วไป แต่สำหรับผู้ที่ต้องรับผิดชอบนั้น โดยหลักแล้วผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบโดยตรง ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นคดีความผิดเล็กน้อยหรือความผิดร้ายแรงก็ตาม<sup>159</sup> แต่ปัญหาคือในคดีแพ่ง ทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อาจตกเป็นลูกหนี้ร่วมได้ในมูลละเมิดที่ต้องมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เพราะฉะนั้นจึงอาจถูกฟ้องเป็นจำเลยร่วมได้ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าหรือศาลตัดสินว่า เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ หรือเป็นกรณีปฏิบัติราชการที่เจ้าหน้าที่อาจต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนโดยนำหลักในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับ อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายจะยังไม่นำคดีไปฟ้องศาลก็ได้ โดยสามารถไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้น เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ต่อไป<sup>160</sup>

#### 5. ระยะเวลาการฟ้องคดี

<sup>158</sup> กรณีนี้มิใช่เรื่องละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนซึ่งมาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่เหล่านั้น

<sup>159</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง

<sup>160</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 และมาตรา 14 ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 106

อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดมีบัญญัติทั้งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448<sup>161</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51<sup>162</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และยังเกี่ยวพันไปถึงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 51<sup>163</sup> ด้วย กล่าวคือ ถ้าการกระทำละเมิดนั้นเป็นความผิดทางอาญาก็ต้องใช้อายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับ มาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ ดูว่าอายุความตามกฎหมายโดยยาวกว่าก็ใช้กฎหมายฉบับนั้นบังคับกับคดี เช่น ถ้าอายุความฟ้องคดีอาญายาวกว่าคดีแพ่งก็ต้องใช้อายุความทางอาญา แต่ถ้าอายุความคดีอาญาสั้นกว่าคดีแพ่งก็ให้อายุความทางแพ่ง เช่น เจ้าหน้าที่ขับรถชนคนตายโดยประมาท ซึ่งเป็นทั้งละเมิดทางแพ่งและความผิดทางอาญา แต่เนื่องจากอายุความทางอาญายาวกว่าทางแพ่ง คือ มีอายุความ 15 ปี ตามมาตรา 95 (2) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้นจึงให้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายภายในอายุความทางอาญา อย่างไรก็ตาม ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้น ย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาที่กฎหมายอาญากำหนดไว้ เช่น กรณีขับรถชนคนตายโดยประมาท ถ้าพ้นระยะเวลา 15 ปี แล้ว ไม่มีผู้ใดฟ้องคดีอาญา ดังนี้ผู้เสียหายย่อมหมดสิทธิฟ้องละเมิดทางแพ่ง แต่ถ้าฟ้องทางอาญาแล้วโดยคดียังไม่เสร็จ

<sup>161</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้าเรียกค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ”

<sup>162</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 บัญญัติว่า “การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี”

<sup>163</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 51 บัญญัติว่า “ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์หรือผู้วิกลจริตในมาตรา 193/20 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นผู้ฟ้องหรือได้ฟ้องต่างหากจากคดีอาญาก็ตาม

ถ้าคดีอาญาใดได้ฟ้องต่อศาลและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาลด้วยแล้ว แต่คดียังไม่เด็ดขาด อายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมระงับโดยพลันตามมาตรา 95 แห่งประมวลกฎหมายอาญา

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าโจทก์ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่ได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

เด็ดขาด อายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมสะดุดหยุดลง ยังไม่เริ่มนับ การจะเริ่มนับต้องดูว่า ถ้าศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้วก่อนผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีกำหนดอายุความ 10 ปี ตามมาตรา 193/32 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยไปจนคดีเสร็จเด็ดขาดแล้วก่อนผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีกำหนดอายุความตามหลักกฎหมายทั่วไปทางแพ่ง คือ อายุความตามมาตรา 448 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ในคดีปกครอง ศาลปกครองก็ได้นำหลักกฎหมายการใช้สิทธิเรียกร้องให้รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนข้างต้นมาปรับใช้กับคดีปกครองด้วยเช่นกัน<sup>164</sup> กล่าวคือ ถ้าการกระทำละเมิดในคดีปกครองนั้นเป็นความผิดทางอาญาด้วย เช่น ปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปโดยมีเจตนาทุจริตอันมีผลความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาด้วย ดังนี้ ก็ต้องนำหลักอายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับ คือ ดูว่าอายุความตามกฎหมายใดยาวกว่าก็ใช้กฎหมายฉบับนั้นบังคับคดี เช่น ถ้าอายุความฟ้องคดีอาญายาวกว่าคดีปกครอง (ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51) ก็ต้องนำอายุความทางอาญามาใช้บังคับกับคดีปกครองซึ่งจะทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีละเมิดยาวขึ้น

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาในเรื่องการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1) ถ้าเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นก่อนการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหลักแล้วความรับผิดและสิทธิไต่เบี่ยต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>165</sup> ดังนั้น จึงต้องใช้อายุความตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อย่างไรก็ตาม ถ้าเป็นกรณีต่อเนื่องคาบเกี่ยวระหว่างวันที่มีผลใช้บังคับกฎหมายฉบับดังกล่าว แม้การกระทำละเมิดได้เกิดขึ้นก่อนวันที่กฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่มีผลใช้บังคับ แต่การดำเนินการในส่วนที่เป็นกระบวนการสอบสวนเพื่อหาผู้รับผิดทางละเมิดได้ดำเนินการภายหลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว ดังนั้นจึงต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติความรับผิด

<sup>164</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 51/2564, ที่ อ. 386/2563, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 100/2563

<sup>165</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ 680/2540 และ 13/2546

ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อการดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางการเมืองเป็นการดำเนินการในส่วนที่เป็นวิธีบัญญัติ และการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินเป็นผลมาจากการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่ง ซึ่งการที่จะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ และเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ต้องพิจารณาจากบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่อาจแยกบทบัญญัติในส่วนที่เป็นสารบัญญัติและวิธีบัญญัติออกจากกัน เพื่อใช้บังคับกับกรณีละเมิดซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้วินิจฉัยมีคำสั่งเห็นชอบตามผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่เสนอให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ กรณียอมแสดงว่าหน่วยงานของรัฐรับรู้หรือควรรู้อถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้วในวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐลงนามเห็นชอบผลการสอบข้อเท็จจริง จึงต้องฟ้องคดีภายใน 2 ปีนับแต่วันดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไว้เป็นพิเศษสำหรับผู้เสียหายที่เป็นหน่วยงานของรัฐ แต่จะใช้อายุความ 1 ปี ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>166</sup>

(2) ถ้าเป็นกรณีการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต้องแยกเป็น 2 กรณี คือ เอกชนผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด และหน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (เฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่) ดังจะได้ศึกษาในหัวข้อต่อไป

### 5.1 กรณีหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบผู้เสียหาย

เป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เอกชนเสียหาย ไม่ว่าจะมีความผิดเล็กน้อยหรือความผิดร้ายแรงก็ตาม ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่เท่านั้น จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่ถ้การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด เช่น คณะรัฐมนตรี<sup>167</sup>

<sup>166</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 22/2553

<sup>167</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286-287/2547

คณะกรรมการการเลือกตั้ง<sup>168</sup> เป็นต้น ก็ให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ<sup>169</sup> ซึ่งศาลที่รับคำฟ้องในที่นี้หมายถึงทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแห่งคดีและการตั้งประเด็นในคำฟ้องและคำขอต้องอยู่ในวิสัยที่ศาลนั้นๆ มีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ เช่น ถ้าเป็นคดีปกครองก็ต้องดูว่าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งคือหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ เป็นละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่เพื่อหน่วยงานแห่งนั้นหรือไม่ และต้องปรากฏต่อไปด้วยว่าการปฏิบัติหน้าที่นั้นมีการใช้อำนาจทางปกครองบังคับเหนือเอกชนให้ต้องปฏิบัติตามอยู่ด้วยหรือเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองตามกฎหมาย จึงจะฟ้องคดีถึงศาลปกครองได้ ส่วนคดีอื่นนอกเหนือจากนี้ต้องฟ้องยังศาลยุติธรรม เช่น ฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดที่เกิดจากบุตรของผู้ฟ้องคดีได้เสียชีวิตจากการขับซักรถจักรยานยนต์เฉี่ยวชนกับรถชนขยะ ซึ่งการขับรถชนขยะเพื่อจัดเก็บขยะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปเท่านั้น มิใช่การปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด จึงมิใช่คดีปกครอง<sup>170</sup> เป็นต้น

สำหรับกรณีเอกชนผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้น เอกชนสามารถเลือกฟ้องยังศาลได้ทั้งศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแห่งคดีและการตั้งประเด็นในคำฟ้องและคำขอต้องอยู่ในวิสัยที่ศาลนั้นๆ มีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับให้ได้ ถ้าฟ้องตามหลักกฎหมายแพ่งก็ต้องบรรยายฟ้องตามหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และนับอายุความตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าผู้เสียหายจะฟ้องคดีถึงศาลปกครองก็ต้องบรรยายฟ้องตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยเฉพาะมาตรา 9 มาตรา 42 และมาตรา 45 ส่วนระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเรื่องละเมิดเป็นไปตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ ต้องยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี หากรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิน 1 ปีแล้ว ย่อมไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องศาลภายในกำหนด 10 ปีได้อีก<sup>171</sup>

<sup>168</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 64/2552

<sup>169</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5

<sup>170</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 141/2563

<sup>171</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 593/2545

กรณีมีปัญหาว่า เมื่อฟ้องไปแล้วค่อยปรากฏในภายหลังว่าเป็นการฟ้องผิดตัวซึ่งศาลจะต้องยกฟ้อง เนื่องจากหน่วยงานของรัฐไม่ใช่ผู้ต้องรับผิด ผู้ที่ต้องรับผิดคือเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งมีได้ถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ดังนี้ ผู้เสียหายยังมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดได้ โดยอายุความฟ้องร้องเจ้าหน้าที่จะขยายออกไปอีก 6 เดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีส่วนต้องรับผิดชอบด้วยนั้น กฎหมายก็เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐสามารถร้องขอต่อศาลขอให้เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้<sup>172</sup> แต่ถ้าศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมดและหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิที่จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนแก่หน่วยงานของรัฐได้ แต่ต้องกระทำภายใน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย<sup>173</sup>

ในส่วนของผู้เสียหายจะมีวิธีการอย่างไรบ้างในการเรียกร้องค่าเสียหายนั้น กฎหมายได้เปิดช่องให้ผู้เสียหายมีสิทธิไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนได้โดยตรงโดยไม่ต้องฟ้องศาล และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐ เช่น ได้รับค่าเสียหายน้อยเกินไปหรือหน่วยงานของรัฐนั้นปฏิเสธคำขอ ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องศาลต่อไป หรือถ้าผู้เสียหายจะไม่ไปยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐก่อน โดยจะฟ้องศาลโดยตรง ก็สามารถกระทำได้เช่นกัน แต่หากผู้เสียหายได้ใช้สิทธิยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ย่อมไม่อาจใช้สิทธิฟ้องศาลได้ในเวลาเดียวกัน เพราะมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติขั้นตอนการใช้สิทธิของผู้เสียหายไว้โดยเฉพาะ โดยถือว่าเมื่อผู้เสียหายได้เลือกวิธีการเยียวยาความเสียหายของตนตั้งกระบวนการในฝ่ายปกครองก่อนแล้ว ก็ต้องให้ฝ่ายปกครองได้มีคำวินิจฉัย คำขอของผู้เสียหายจนสิ้นสุดกระบวนการในฝ่ายปกครองเสียก่อน หากยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐจึงจะใช้สิทธิฟ้องคดีถึงศาลได้ต่อไป<sup>174</sup> ซึ่งในกรณีที่ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนี้

<sup>172</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7

<sup>173</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9

<sup>174</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 11 บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 6 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มี

หน่วยงานของรัฐมีเวลาพิจารณาคำขอ 180 วัน และอาจขยายระยะเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน 180 วัน เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น ปฏิเสธคำขอหรือให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนบางส่วน คำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 14 ให้เป็นสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องศาลปกครองได้เลย ถือเป็นกรณียกเว้นหลักกฎหมายปกครองที่ว่าผู้ที่จะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้สิ้นสุดกระบวนการในฝ่ายปกครองเสียก่อน จึงค่อยนำคดีมาฟ้องศาลปกครอง แต่ทั้งนี้ ผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องศาลภายใน 90 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากหน่วยงานของรัฐเพิกเฉย ไม่ได้แจ้งผลการวินิจฉัยให้ทราบจนล่วงพ้น 180 วัน ไปแล้ว ย่อมถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จ<sup>175</sup> การยื่นฟ้องคดีต่อศาลจะใช้อายุความดังนี้ (1) ถ้าฟ้องแต่เฉพาะหน่วยงานของรัฐว่าละเลยต่อหน้าที่ไม่พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงฟ้องขอให้หน่วยงานมีคำสั่งในคำขอค่าเสียหาย ผู้เสียหายต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการพิจารณาخذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ตน และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือ (2) ผู้เสียหายยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐฐานละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายและละเมิดทำให้ตนเสียหายยังศาลภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งก็คือวันที่พ้นกำหนด 180 วัน นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับคำขอของผู้เสียหาย เพราะเมื่อครบ 180 วันแล้วย่อมถือว่าผู้

---

*สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย*

*ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน”*

<sup>175</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 97/2544



ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว วันถัดจากวันครบกำหนด 180 วัน จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรัฐ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันแรกที่สามารถเริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้

## 5.2 กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย

ถ้าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อเอกชนในขณะที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ดังนี้ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้<sup>176</sup> ซึ่งหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้ คือ หลักกฎหมายแพ่ง และต้องฟ้องคดียังศาลยุติธรรมภายในกำหนดอายุความตามมาตรา 448 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ภายใน 1 ปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ทำละเมิด หรือภายใน 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด แต่ถ้ายกเว้นการกระทำความผิดนั้นเป็นความผิดทางอาญาด้วยก็ต้องใช้อายุความสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา 448 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับ มาตรา 51 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีมีปัญหาว่า เมื่อฟ้องไปแล้วค่อยปรากฏในภายหลังว่าเป็นการฟ้องผิดตัว ซึ่งศาลจะต้องยกฟ้อง เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ใช่ผู้ต้องรับผิด ผู้ที่ต้องรับผิดคือหน่วยงานของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งมีได้ถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ดังนี้ ผู้เสียหายยังมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดได้ โดยอายุความฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐจะขยายออกไปอีก 6 เดือนนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีส่วนต้องรับผิดอยู่ด้วยนั้น กฎหมายก็เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่สามารถร้องขอต่อศาลขอให้เรียกหน่วยงานเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้<sup>177</sup> แต่ถ้าศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าเสียหายทั้งหมดและเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว ก็มีสิทธิที่จะเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวคืนแก่เจ้าหน้าที่ได้ แต่ต้องกระทำภายใน 1 ปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย<sup>178</sup>

## 5.3 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

<sup>176</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 6

<sup>177</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7

<sup>178</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 9

เมื่อเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หากหน่วยงานของรัฐจะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ก็จะต้องฟ้องภายในอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นอายุความการฟ้องคดี<sup>179</sup> โดยสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่จะมีกำหนดอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะฟ้องต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะมีกำหนดอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

“หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย” ในที่นี้ อาจจะเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง หรือเป็นหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ก็ได้ แต่จะต้องเป็นหน่วยงานที่อยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ คือ มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น กระทรวง กรม จังหวัด หรือดูว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของเงินงบประมาณ เช่น ทรัพย์สินของโรงพยาบาลจัดซื้อโดยเงินงบประมาณของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข เพราะฉะนั้น สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เสียหาย จึงเป็น “หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย” หรือกรณีสาธารณสุขจังหวัดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะฉะนั้นจึงไม่อยู่ในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินได้ แต่เป็นสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นนิติบุคคลเจ้าของทรัพย์สิน<sup>180</sup>

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประการ คือ ประการแรก การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และประการที่สอง การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่

#### (1) เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่นี้ถือเป็นความผิดส่วนตัวหรือมีเจตนากระทำผิดส่วนตัว เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเต็มจำนวน ไม่ว่าจะมีความผิดเล็กน้อยหรือความผิดร้ายแรงก็ตาม คำสั่งของหน่วยงานที่ให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ในกรณีนี้ แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองเพราะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งที่มีผลเป็นการ

<sup>179</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 434/2544

<sup>180</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ 307/2541

สร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของ สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบ กับมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่เนื่องจากเป็นละเมิด ที่ไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ฯ ให้นำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เพราะฉะนั้นหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้น ระหว่างเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐก็ต้องบังคับตามกฎหมายแพ่ง และต้องฟ้องคดียังศาลแพ่ง

## (2) เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่

การทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็เฉพาะเมื่อได้กระทำไปด้วยความจงใจทำให้ทางราชการเสียหายหรือกระทำไปด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ดังนั้นถ้าเป็นความผิดพลาดเล็กน้อยโดยไม่ได้ตั้งใจหรือกระทำไปด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิด (แต่อาจต้องรับโทษทางวินัยที่ปฏิบัติบกพร่อง ต่อหน้าที่) อย่างไรก็ตาม การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้นจะต้องกระทำโดยคำนึงถึงระดับความ ร้ายแรงของการกระทำและความเป็นธรรมที่ต้องให้กับเจ้าหน้าที่ด้วย รวมทั้งต้องหักส่วนแห่งความรับผิดออกถ้า การละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม<sup>181</sup> และมีให้นำ หลักเรื่องลูกหนี้รวมตามกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน โดยให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดเฉพาะส่วนของตน<sup>182</sup> นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ยังสามารถขอผ่อนชำระเงินที่จะต้องรับผิดนั้นได้<sup>183</sup>

มีปัญหาว่า อย่างไรเป็นการกระทำโดย “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิด การที่ จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่ นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อโดยทั่วไปนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนา ประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้ กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น คาดเห็นได้ว่าความเสียหาย

<sup>181</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 756/2562 , ที่ อ. 994/2560

<sup>182</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 726/2560

<sup>183</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 และมาตรา 13

อาจเกิดขึ้นได้ หรือหากระมัดระวังสักเล็กน้อยก็คงได้คาดการณ์การอันอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น<sup>184</sup> เช่น การอนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินโดยไม่ตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิ และปล่อยให้มีการเบิกจ่ายเงิน โดยไม่มีหลักฐานการจ่าย<sup>185</sup> หรือไม่ควบคุมการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นเหตุให้มีการทุจริตยกยอกเงินและก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงาน<sup>186</sup> หรือปล่อยให้โทษหลบหนีการควบคุมในขณะที่รักษาตัวอยู่ที่โรงพยาบาล<sup>187</sup> หรือเป็นหัวหน้างานมีหน้าที่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและติดตามกำกับให้ผู้รับจ้างปฏิบัติงานตามสัญญาจ้าง แต่กลับอนุมัติรับมอบงานและเบิกเป็นค่าจ้างงานงวดแก่ผู้รับจ้างโดยไม่มีการตรวจสอบทำให้ราชการเสียหาย<sup>188</sup> หรือการตรวจการจ้างเฉพาะความเรียบร้อยของงานโดยรวม ไม่มีการตรวจสอบปริมาณงานตามสัญญาและแผนงานการก่อสร้างเป็นเหตุให้ส่วนราชการต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างสูงกว่าปริมาณงานที่ได้รับและได้รับความเสียหาย<sup>189</sup> เป็นต้น

สำหรับอายุความสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้น ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติให้ต้องฟ้องภายใน 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่เมื่อกระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ก็ต้องฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แต่ถ้าไม่เข้าเงื่อนไขข้างต้น คือรู้เหตุแห่งการละเมิด แต่ไม่รู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ดังนี้หน่วยงานของรัฐยังไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา 10 วรรคสอง นี้ได้จนกว่าจะรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานนั้นแล้วเท่านั้น แต่ทั้งนี้การฟ้องคดีเพื่อใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบนี้ต้องกระทำภายในอายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด ซึ่งเป็นอายุความละเมิดทั่วไปตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ปัญหาว่า เมื่อใดจึงจะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น เดิมคณะกรรมการกฤษฎีกาในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จ ที่ 434/2544 เห็นว่า อาจเป็นไปได้ 2 กรณี คือ 1) การรู้ตามข้อเท็จจริง 2) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับ

<sup>184</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๖๑/๒๕๔๐

<sup>185</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 901/2562

<sup>186</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 311/2565

<sup>187</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 99/2555

<sup>188</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 991/2565

<sup>189</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 785-788/2565

ผิดทางละเมิด ดังนั้น ถ้าเป็นกรณีรู้ตามข้อเท็จจริง คือมีข้อเท็จจริงชัดเจนแจ้งว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดแล้ว ก็ต้องเริ่มนับอายุความ 2 ปีนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงนั้น โดยไม่ต้องตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงอีก และกรณีนี้ต้องถือเอาวันที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนหรือผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เช่น อธิบดีกรม ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ หรือนายกองคํารบริหารส่วนตำบล ฯลฯ แล้วแต่กรณี รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เป็นวันเริ่มต้นนับอายุความ แต่ไม่ใช่วันที่เจ้าหน้าที่ธุรการของหน่วยงานของรัฐลงทะเบียนรับเรื่องตามระบบงานสารบรรณ แต่ต้องเป็นวันที่ผู้มีอำนาจได้ลงนามรับทราบในหนังสือแจ้งให้ทราบนั้น เป็นวันเริ่มนับอายุความ 2 ปี ดังนั้นถ้าเพียงแต่เจ้าหน้าที่ระดับล่างรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนจะถือว่าหัวหน้าหน่วยงานรู้ด้วยยังไม่ได้ เพราะเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่มีอำนาจกระทำการแทนหัวหน้าหน่วยงาน<sup>190</sup> ส่วนกรณีที่สอง ที่รู้จากรายงานผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้น เมื่อหัวหน้าหน่วยงานได้รับรายงานผลการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดทางละเมิดคือเจ้าหน้าที่คนใดแล้ว แม้ต่อมาจะมีการสอบสวนเพิ่มเติม แต่ผลการสอบสวนก็หาได้เปลี่ยนตัวผู้รับผิดไม่ ดังนั้นถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วนับแต่ได้รับรายงานผลการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดทางละเมิด และอายุความ 2 ปีจะเริ่มนับแต่วันที่หัวหน้าหน่วยงานได้ลงนามรับทราบรายงานนั้น<sup>191</sup> กรณีหัวหน้าหน่วยงานไม่อยู่ ดังนั้นผู้รักษาการแทนย่อมมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการได้ ดังนั้นหากได้รับรายงานผลการสอบสวนเมื่อใด ก็ถือว่าได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่แล้ว<sup>192</sup> กรณีหัวหน้าหน่วยงานเป็นผู้ต้องร่วมรับผิดในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด เช่น นายกองคํารบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ต้องร่วมรับผิดด้วย ดังนั้น ต้องถือเอาวันที่นายอำเภอซึ่งเป็นผู้กำกับและควบคุมดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และได้ลงนามเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว จึงถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนับแต่วันที่นายอำเภอลงนามเห็นชอบดังกล่าว<sup>193</sup> แต่การสอบสวนเพื่อลงโทษทางวินัยเพราะเหตุบกพร่องต่อหน้าที่ราชการ เป็นคนละกรณีกับการสอบสวนหาตัวผู้รับผิดทางแพ่ง เพราะวัตถุประสงค์ของการตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยแตกต่างจากการตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาตัวผู้ต้องรับผิดทางแพ่ง และการบกพร่องต่อหน้าที่

<sup>190</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 250/2565 คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 2340/2533, 755/2550

<sup>191</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1141/2537

<sup>192</sup> บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจ ที่ 618/2543

<sup>193</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 876 – 878/2564

ราชการอาจไม่ถึงขนาดที่จะต้องรับผิดชอบแพ่งก็ได้ ดังนั้นการแจ้งเรื่อง การลงทัณฑ์ให้ผู้มีอำนาจทำการแทน  
หน่วยงานของรัฐทราบ จึงไม่ถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว<sup>194</sup>  
อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีมีการตั้งคณะกรรมการชุดเดียวกันแต่ทำหน้าที่ 2 อย่าง คือ สอบสวนทางวินัยและ  
สอบสวนหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบแพ่ง ก็ให้ดูเนื้อหาของรายงานที่นำเสนอผู้บังคับบัญชา ถ้ามีเฉพาะเรื่องโทษทางวินัย  
ก็ยังไม่ถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด แต่ถ้ามีเรื่องความรับผิดชอบแพ่งโดย  
ระบุเหตุแห่งการละเมิดและระบุตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบด้วย ก็ต้องถือว่าหน่วยงานของรัฐนับแต่วันที่ผู้มี  
อำนาจกระทำการแทนหน่วยงานของรัฐนั้นได้รับรายงาน

ปัญหาว่าเมื่อไรจึงจะถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบนี้ ศาลปกครอง  
สูงสุดวางหลักโดยถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปได้  
ลงนามเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเป็นวันเริ่มนับอายุความ 2  
ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิใช่วันที่หัวหน้า  
หน่วยงานของรัฐเพียงแต่ได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดของคณะกรรมการดังกล่าว  
เท่านั้นโดยยังมีคำสั่งเห็นชอบตามรายงานนั้น<sup>195</sup> แต่แม้จะมีคำสั่งเห็นชอบแล้ว แต่ไม่ปรากฏวันที่สั่งการ ดังนี้  
ต้องถือเอาวันที่หัวหน้าหน่วยงานออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือหากยังไม่มีคำสั่งให้  
ชดใช้ ก็ต้องถือเอาวันที่หน่วยงานทางปกครองมีหนังสือรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงพร้อมส่งสำนวนการ  
สอบสวนไปให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึง  
ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน<sup>196</sup> แต่หากเป็นการรายงานกระทรวงการคลังทราบเพียงว่ามีมูลละเมิดเกิดขึ้น แต่มิได้ระบุว่า  
เจ้าหน้าที่คนใดต้องรับผิดชอบและต้องรับผิดชอบเป็นจำนวนเงินเท่าใดอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบ  
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>197</sup> ดังนี้ ย่อม  
ไม่อาจนำอายุความตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับ แต่หน่วยงานของรัฐก็ต้องใช้

<sup>194</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 155/2530

<sup>195</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 876-878/2564, ที่ อ. 757/2563

<sup>196</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 735/2564

<sup>197</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17  
กำหนดว่า “เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน  
หรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ...”

สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบภายในอายุความ 10 ปี นับแต่วันมูลละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งเป็นอายุความละเมิดทั่วไป ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากไม่สามารถหาตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนได้จนล่วงพ้นอายุความ 10 ปี ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมสิ้นสิทธิในการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้น

## 6. เขตอำนาจศาลปกครองและศาลแพ่ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้บุคคลและชุมชนมีสิทธิฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐได้<sup>198</sup> ซึ่ง “การฟ้อง” ในที่นี้ ผู้เสียหายสามารถเลือกฟ้องได้ทั้งคดีปกครองต่อศาลปกครอง คดีละเมิดทางแพ่งและคดีอาญาต่อศาลยุติธรรม ถ้าเลือกฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จะต้องเป็นคดีละเมิดตามกฎหมายปกครอง โดยเป็นการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง หรือจากการออกกฎหรือคำสั่ง หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น โดยไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่แม้จะได้กระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการก็ตาม<sup>199</sup> เช่น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อร้องขอข้อมูลไปประกอบการต่อสู้คดีในศาลอาญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีถูกฟ้องเป็นจำเลยนั้น เป็นการกระทำเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัว แม้จะเป็นหนังสือราชการและผู้ถูกฟ้องคดีลงนามในฐานะอธิการบดี ก็ไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะอธิการบดี ไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>200</sup> หรือการดำเนินการสอบปากคำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นการใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นการ

<sup>198</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 41 (3), รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 60, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 62

<sup>199</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545

<sup>200</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2544

ดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>201</sup> เป็นต้น

ถ้าผู้เสียหายเลือกฟ้องคดีละเมิดยังศาลยุติธรรม ก็สามารถทำได้เพราะไม่มีกฎหมายใดห้าม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับมูลเหตุข้อเท็จจริงและประเด็นข้อพิพาทซึ่งต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดในกฎหมายแพ่ง เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะความเสียหายได้เกิดขึ้นแล้วแก่ผู้เสียหาย ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหาย แม้ว่าภายหลังส่วนราชการจะระงับเหตุที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้แล้วก็ตาม แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าี้ยังคงมีอยู่ และก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีขอให้มีการชดเชยค่าเสียหายนั้น เช่น ฟ้องขอให้ทางราชการระงับการชดเชยสงฆ์เนื่องจากได้ชดเชยสงฆ์แล้วเข้าไปในที่ดินของเอกชน ดังนี้แม้ทางราชการจะระงับการชดเชยสงฆ์แล้ว แต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นก่อนหน้าี้ยังมีอยู่ ยังไม่ได้รับการเยียวยาแก้ไขแต่อย่างใด ดังนั้นจึงก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องให้ทางราชการชดเชยค่าเสียหายหรือทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิมได้

## 7. การใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเจ้าหน้าที่กระทำ

### ละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อเอกชนด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดจะต้องรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปแล้ว ทั้งในกรณีผู้เสียหายนั้นมีคำขอต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือตามคำพิพากษาของศาล หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่เพื่อไล่เบี้ยเอาเงินที่ได้ชำระไปแล้วนั้นคืนภายในอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว<sup>202</sup> ซึ่งการใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่นี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับอายุความ 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะสิทธิเรียกร้องดังกล่าวมิได้เกิดแต่มูลละเมิด หรือมิใช่กรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยเพราะเหตุที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ แต่หากหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ

<sup>201</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 400/2565

<sup>202</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 124/2563



เดียวกัน<sup>203</sup> โดยออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระเงินดังกล่าวแทนการฟ้องคดีก็ต้องออกคำสั่งภายใน 1 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ผู้เสียหายเช่นเดียวกัน หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ภายในเวลาที่กำหนด หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตน ได้ต่อไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แต่ในกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่าง ร้ายแรงนั้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคสอง<sup>204</sup> กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายอาจใช้มาตรการเพื่อให้ได้รับ ชดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนได้ 2 วิธีเช่นเดียวกันกับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนข้างต้น คือ

1) ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้และใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ ทดแทนตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวย่อมหมายถึงอายุความในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย<sup>205</sup> ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในเวลา 2 ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ ต้องรับผิดตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ทำละเมิด ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินภายใน เวลาที่กำหนดแล้ว คำสั่งดังกล่าวถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ใช้เป็นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ ดังนั้นเมื่อถึงกำหนดแล้วไม่ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐต้องมีหนังสือเตือนไปก่อนให้ชำระเงินภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า 7 วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน หน่วยงานของรัฐจึงจะมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 63/7

<sup>203</sup> พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่า สิ้นใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่ เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

<sup>204</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรค สอง กำหนดว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการ เพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

<sup>205</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 618/2547



แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบถึงแก่ความตาย ทั้งในกรณีหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ตามมาตรา 9 และมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐจากผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้ทำไว้ก่อนตาย ย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมของผู้ตายในทันทีโดยผลของกฎหมายตามมาตรา 1599 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งทายาทจะรับผิดชอบไม่เกินกว่าทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ต้นตามมาตรา 1601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ถ้าในขณะที่เสียชีวิตนั้น หน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจนกระทั่งล่วงพ้นอายุความ 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9<sup>211</sup> หรือ 2 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539<sup>212</sup> หรือพ้น 10 ปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วแต่กรณี ดังนี้ หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือฟ้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ตายรับผิดชอบได้ และด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือฟ้องทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ตายให้รับผิดชอบได้เช่นกัน แม้ว่าจะได้ยื่นฟ้องภายใน 1 ปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามมาตรา 1754 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ตม **กรณีจะต่างออกไป**ถ้าหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้เงินภายใน 1 ปี ตามมาตรา 9 หรือ 2 ปี ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว โดยเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระเงินแล้วก่อนเสียชีวิต แต่ยังไม่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจนำคำสั่งทางปกครองที่ออกไว้นั้นไปดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของเจ้าหน้าที่ต่อไปได้ตามมาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือถ้าทายาทและผู้จัดการมรดกของผู้ตายไม่ยอมชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่หน่วยงานของรัฐ ก็เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานดังกล่าว

<sup>211</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 318/2557, คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 203/2563

<sup>212</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 94/2563 และแม้กระทรวงการคลังจะแจ้งความเห็นมายังหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีผลทำให้การนับอายุความเปลี่ยนแปลงไป หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจนำความเห็นของกระทรวงการคลังที่แจ้งเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดมาออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 249/2562, ที่ อ. 609/2563)

หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้อง อันมีต่อเจ้าหนี้ที่ตามคำสั่งทางปกครองของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น โดยขอให้ทายาทโดยธรรมของเจ้าหนี้ที่ผู้ตายใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ แต่อายุความการฟ้องคดีในกรณีนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 24<sup>213</sup> ให้นำอายุความมรดกมาใช้ กล่าวคือ ในกรณีการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในฐานะเป็นเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 นี้มีกำหนดอายุความยาวกว่า 1 ปี หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องคดีภายใน 1 ปี นับแต่เมื่อหน่วยงานของรัฐในฐานะเป็นเจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก และรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้าหนี้ที่เสียชีวิต<sup>214</sup> ตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถ้าอายุความเหลือน้อยกว่า 1 ปี ก็ให้ขยายอายุความเป็น 1 ปี ตามนัยมาตรา 193/23 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน<sup>215</sup> แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายตามมาตรา 1754 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว<sup>216</sup> ซึ่งรวมถึงกรณีตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 ด้วยเช่นกันที่การฟ้องคดีให้ทายาทของเจ้าหนี้ผู้กระทำละเมิดชำระเงินจะต้องกระทำภายในอายุความ 10 ปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตายตามมาตรา 1754 วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>217</sup> แต่แม้อายุความฟ้องคดีมรดกจะล่วงพ้นไปแล้ว หากทายาทของเจ้าหนี้ที่ได้ทำหนังสือรับสภาพหนี้และขอผ่อนชำระค่าเสียหาย ย่อมเป็นการรับสภาพความรับผิดโดยมีหลักฐานเป็นหนังสือ การฟ้องร้องตามสิทธิจึงยังไม่หมดอายุความโดยอายุความจะเริ่มนับ 2 ปี นับแต่วันที่ได้รับสภาพความรับผิดตามนัยมาตรา 193/35 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากเป็นการกระทำ

<sup>213</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหนี้ที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 24 กำหนดกรณีนี้ที่เจ้าหนี้ที่ผู้รับผิดตาย ให้รับดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมเพื่อให้ได้ข้อยุติโดยเร็วและระมัดระวังอย่าให้ขาดอายุความมรดก...

<sup>214</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2551, ที่ คผ. 103/2563

<sup>215</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 193/23 บัญญัติว่า “อายุความสิทธิเรียกร้องอันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้ตาย ถ้าจะครบกำหนดภายในหนึ่งปีนับแต่วันตาย อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบหนึ่งปีนับแต่วันตาย”

<sup>216</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 193/27 แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหนี้นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหนี้ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก” วรรคสี่ บัญญัติว่า “ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 676/2559

<sup>217</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 277/2563 (ประชุมใหญ่)

ละเมิดที่ต้องนำอายุความละเมิด ตามมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปในเรื่องละเมิดมาใช้บังคับ ดังนั้น ไม่ว่ากรณีจะเป็นเช่นใดก็ตาม หากหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นอายุความ 10 ปีนับแต่วันทำละเมิด หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้<sup>218</sup> และด้วยเหตุนี้จึงไม่อาจฟ้องให้ทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ผู้ตายใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่หน่วยงานของรัฐได้เช่นกัน<sup>219</sup>

สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่ลาออกหรือเกษียณอายุราชการก่อนได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น จะเห็นว่าสภาพความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้สิ้นสุดลงแล้วเพราะการลาออกหรือเกษียณอายุราชการมีผลสมบูรณ์ ดังนั้น โดยหลักแล้วหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง มาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ที่ลาออกหรือเกษียณอายุราชการไปแล้วนั้นไม่ได้เพราะผู้นั้นไม่มีสถานะทางกฎหมายเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว จึงไม่มีบุคคลที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอีกต่อไป แต่ศาลปกครองสูงสุดในคำสั่งที่ 331/2546 วินิจฉัยว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดบางรายพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนที่จะมีคำสั่งให้ชำระเงินนั้น หน่วยงานของรัฐ (เทศบาลเมืองชลบุรี) ก็ยังคงมีสิทธิออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินได้ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพราะบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายบังคับกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่คำนึงถึงสถานะของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นว่าในขณะที่หน่วยงานของรัฐตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด หรือขณะมีคำสั่งเรียกให้ชำระค่าสินไหมทดแทน เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะดำรงตำแหน่งใดหรืออยู่ในสถานะใด ทั้งนี้อาจแบ่งแยกการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ซึ่งพ้นจากตำแหน่งไปก่อนวันที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชดใช้เงินด้วยการนำคดีไปฟ้องต่อศาล และให้อำนาจหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ซึ่งยังมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ชำระเงินหรือใช้มาตรการบังคับทางปกครอง การแยกตัวบุคคลซึ่งต้องรับผิดชอบเพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว

<sup>218</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 39/2562 (ประชุมใหญ่), คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 96/2552, ที่ อ. 553/2563

<sup>219</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 39/2562 (ประชุมใหญ่), คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 195/2563

**หมายเหตุ :** บางกรณีศาลปกครองสูงสุดใช้อายุความ 10 ปี โดยไม่ได้อ้างมาตรา 448 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อ้างมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี (หรือนับแต่วันทำละเมิด) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 320/2560)

แม้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวได้ และด้วยเหตุนี้ย่อมมีอำนาจใช้ มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ด้วย<sup>220</sup>

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากเจ้าหน้าที่จะฟ้องเพื่อขอให้ศาล ปกครองมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง ก่อนฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากเป็นการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือเป็นเรื่องละเมิดอันเกิดจากคำสั่ง ก็ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนเพราะการกระทำละเมิด นี้ไม่มีบทกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องยังศาล ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่อยู่ในบังคับตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ที่เป็นเช่นนี้เพราะ ศาลอาจพิจารณาจากความเสียหายว่าจะต้องรีบเยียวยาแก้ไขให้แก่ผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย ถ้าให้ผ่านกระบวนการ อุทธรณ์อาจต้องใช้เวลาและจะยิ่งเป็นการเพิ่มภาระหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้นั้นมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษากฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเห็นได้ว่า เป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่และ หน่วยงานของรัฐควรจะต้องให้ความสนใจ เพราะเกี่ยวข้องกับปฏิบัติหน้าที่ประจำวัน และมีผลกระทบโดยตรง ต่อประชาชนที่มาติดต่อราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบันประชาชนมีความตื่นตัวที่จะใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ กันมาก ทำให้เรื่องนี้เป็นปัญหาที่ยากในทางปฏิบัติ อีกทั้งการตั้งศาลปกครองขึ้นมาทำให้ต้องมีการแยกประเภท ของคดีเป็นคดีปกครองกับคดีแพ่งหรือคดีอาญา มีผลทำให้ต้องแยกประเภทความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้สามารถ นำคดีไปฟ้องได้ถูกศาล เนื้อหาของหน่วยนี้ได้ให้ทั้งแนวความคิด หลักกฎหมายและแนวทางปฏิบัติตามคำพิพากษา ของศาลปกครอง ซึ่งผู้ศึกษาสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในระหว่าง ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือนำไปประยุกต์ใช้ในการติดต่อกับทางราชการได้ต่อไป

<sup>220</sup> กรณีฎีกาได้ออกจากราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2547, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 164-170/2558) และ กรณีการเกษียณอายุราชการ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 157/2546) ก็มีผลเช่นเดียวกัน

---

### กิจกรรม 7.2.2

1. การพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายหรือไม่ มีหลักในการพิจารณาอย่างไรบ้าง
2. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายหรือต่อหน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่อย่างไร

---

### แนวตอบกิจกรรม 7.2.2

1. การพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายหรือไม่ มีข้อพิจารณาอยู่ 4 ประการ คือ 1. เป็นความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง 2. เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ 3. เอกชนได้รับความเสียหาย และ 4. มีความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ราชการและผลของความเสียหาย
2. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายหรือต่อหน่วยงานของรัฐในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำการเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือแก่ราชการ หรือกระทำความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

### บรรณานุกรม

JACQUEMET-GAUCHÉ Anne. (2013). *La responsabilité de la puissance publique en France et en Allemagne : Étude de droit comparé*. Paris : LGDJ.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของ  
ของรัฐโดยปราศจากความผิด. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2566). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ :  
วิญญูชน.

เอกสารสำหรับนักศึกษาวิชา 41461 ไม่นำมาตัดทမ်းเผยแพร่