



ศาลปกครอง

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความละเมิด ต่อหน่วยงานของรัฐ

พฤศจิกายน 2567



คำนำ

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง มีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวคำวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครอง และองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยประเภทคดีพิพาทที่มีการฟ้องคดีในศาลปกครองเป็นจำนวนมาก ประเภทหนึ่ง คือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แม้ว่ากฎหมายทั้งสองฉบับจะมีบทบัญญัติจำนวนไม่มากนัก แต่ก็ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดรวมทั้งมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวจำนวนไม่น้อย ประกอบกับสำนักส่งเสริมงานคดีปกครองมีภารกิจสนับสนุนคณะกรรมการปรับปรุงหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในการจัดทำหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (เล่มเขียว) โดยหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๑๒ ที่ผ่านมา ปรากฏว่ามีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในปริมาณมาก คณะกรรมการฯ จึงมีข้อสังเกตว่า สำนักงานศาลปกครองควรนำคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในหนังสือฯ เล่มที่ ๑๒ ในส่วนของคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มาประกอบการจัดทำเป็นเอกสารแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพื่อเผยแพร่ให้แก่ตุลาการศาลปกครอง รวมทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง

ในการนี้ สำนักงานศาลปกครองโดยสำนักส่งเสริมงานคดีปกครองจึงได้ดำเนินการจัดทำเอกสารแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขึ้น แต่โดยที่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มีสองกรณี ได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น เพื่อให้สะดวกต่อการใช้งานและการทำความเข้าใจ การจัดทำเอกสารดังกล่าวจึงแยกออกเป็นสองฉบับ โดยฉบับนี้เป็นเอกสารแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ส่วนฉบับที่สอง กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก นั้น จะได้ดำเนินการจัดทำเพื่อเผยแพร่ในโอกาสต่อไป

สำนักงานศาลปกครองหวังเป็นอย่างยิ่งว่า เอกสารแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดฉบับนี้ นอกจากจะเป็นประโยชน์แก่ตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองแล้วยังจะเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้สนใจศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่มากนักอีกด้วย

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

สำนักงานศาลปกครอง

สารบัญ

บทนำ	หน้า
๑	๑
ส่วนที่หนึ่ง คติพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทน	๒
๑.๑ อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๒
๑.๒ เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง	๔
๑.๒.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง	๔
๑.๒.๒ ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี	๘
๑.๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี	๑๐
๑.๒.๔ ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ	๒๐
๑.๓ ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๒๒
๑.๓.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด	๒๔
๑.๓.๒ การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด	๒๗
๑.๓.๓ การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ	๓๒
๑.๓.๔ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากการกระทำละเมิด	๓๔
๑) เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ	๓๔
๒) เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง	๓๘
๒.๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับ การเบิกจ่ายเงิน	๓๙
๒.๒) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับ การจัดซื้อจัดจ้าง	๔๒
๒.๓) กรณีประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต	๔๗
๒.๔) กรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ	๔๙
๒.๕) กรณีเกี่ยวกับการดูแลทรัพย์สินของทางราชการ	๕๑
๓) ความเสียหายและการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่	๕๓
๓.๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ	๖๑
๓.๒) กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน	๖๒
๑.๓.๕ อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ผู้กระทำละเมิด	๖๔
๑) กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน	๖๕



	หน้า
๒) กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง	๗๘
๓) กำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด	๘๓
๔) กำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่า	๘๗
๔.๑) กำหนดอายุความในกรณีไม่มีผู้ใดฟ้องคดีอาญา	๘๘
๔.๒) กำหนดอายุความกรณีมีการฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้อง	๙๓
ส่วนที่สอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๙๕
ส่วนที่สาม คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทน	๙๗
๓.๑ อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง	๙๗
๓.๒ เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง	๑๐๐
๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง	๑๐๐
๓.๒.๒ ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี	๑๐๔
๓.๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี	๑๐๔
๓.๒.๔ ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ	๑๑๗
๓.๓ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	๑๑๙
ภาคผนวก	
ดัชนีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด	๑๒๓
คณะผู้จัดทำ	๑๒๘



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

บทนำ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^๑ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดลักษณะความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก โดยในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ ๒ วิธี ได้แก่ ๑) การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าว หน่วยงานของรัฐขอที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๒/๒๕๔๖ ซึ่งเจ้าหน้าที่ขอที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒^๒ ซึ่งรวมถึงคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวด้วย และ ๒) การนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๕-๖/๒๕๕๖ และครั้งที่ ๘/๒๕๖๔ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยเอกสารฉบับนี้เป็นการนำแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เผยแพร่ในหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๑๒ เฉพาะในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มาใช้ประกอบในการเรียบเรียงเป็นหลัก โดยแบ่งการนำเสนอออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ส่วนที่สอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ส่วนที่สาม คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

^๑ หลังจากนั้นขอเรียกว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

^๒ หลังจากนั้นขอเรียกว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



อย่างไรก็ตาม เพื่อความสมบูรณ์ของเอกสารฉบับนี้ จึงได้มีการนำเอามติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดนอกเหนือจากที่ปรากฏในหนังสือแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ ๑๒ เทาที่จำเป็นมาใช้ประกอบการเรียบเรียงเนื้อหาเอกสารฉบับนี้ด้วย โดยมีรายละเอียดของเนื้อหา ดังต่อไปนี้

ส่วนที่หนึ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

สำหรับส่วนที่หนึ่ง นั้น ประกอบด้วยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เจื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง และความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

๑.๑ อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่^๓ และหน่วยงานของรัฐพิจารณาตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนด้วยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่^๔ นั้น คำสั่งดังกล่าวถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙^๕ เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งไม่ชดใช้เนื่องจากเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเหตุว่าตนมิได้กระทำความผิด หรือเห็นว่า แม้เป็นการกระทำความผิด แต่ก็ได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเห็นว่า ต้องชดใช้น้อยกว่าจำนวนที่ระบุในคำสั่ง รวมถึงกรณีเห็นว่า คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากกระบวนการสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีเช่นนี้ย่อมเกิดผลทางกฎหมาย ๒ ประการ คือ เจ้าหน้าที่สามารถฟ้องโต้แย้งคำสั่งได้ และในขณะเดียวกันหน่วยงานของรัฐก็สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทั้งหมดหรือบางส่วนได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น

^๓ หากไม่ใช้การกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๔ หลังจากนี้ขอเรียกว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ



การที่เจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม แม้หน่วยงานของรัฐที่มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งออกโดยหน่วยงานของรัฐในบางกรณีอาจไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อาทิ กรณีรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาออกคำสั่งเรียกให้พนักงานในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด แม้จะถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง แต่ก็ถือเป็นการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนายจ้างกับพนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐวิสาหกิจที่เรียกให้พนักงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๔๐/๒๕๖๖ องค์การสวนพฤกษศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดบทนิยามคำว่า “ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง คำว่า “นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย คำว่า “สภาพการจ้าง” หมายความว่า หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ้างหรือการทำงาน กำหนดวันและเวลาทำงาน ค่าจ้าง สวัสดิการ การเลิกจ้างหรือประโยชน์อื่นของนายจ้างหรือลูกจ้าง อันเกี่ยวกับการจ้าง หรือการทำงาน และคำว่า “ข้อพิพาทแรงงาน” หมายความว่า ข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมอยู่ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวภายใต้ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดความสัมพันธ์หรือสภาพการจ้างระหว่างกัน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง รวมทั้งเป็นคดีที่เกิดแต่มูลละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามนัยมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และแม้การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้อำนวยการองค์การ



สวนพฤกษศาสตร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะถือเป็นคำสั่งทางปกครองก็ตาม แต่การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นนายจ้างกับพนักงานซึ่งเป็นลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ จึงเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เข้าข่ายยกเว้นไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๒ เจื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง

เจื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญได้แก่ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ระยะเวลาการฟ้องคดี ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในส่วนนี้ ดังต่อไปนี้

๑.๒.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

การพิจารณาความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้น คือ คำสั่งที่เป็นวัตถุแห่งคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง อันมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหรือไม่ หากคำสั่งที่เป็นวัตถุแห่งคดีคือ คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกคำสั่งดังกล่าว และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ โดยการสั่งให้เพิกถอนคำสั่งนั้น กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๖๙/๒๕๖๕ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นอดีตข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ สังกัดคณะครุศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี วิทยาเขตขอนแก่น ได้รับทุนจากมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) เพื่อศึกษาต่อในระดับปริญญาเอกภายในประเทศ ตามสัญญาทุนการศึกษาภายในประเทศนอกเวลาราชการ โดยข้อ ๑๐ ของสัญญากำหนดว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีศึกษาไม่สำเร็จ ผู้ฟ้องคดียินยอมชดใช้เงินทุนคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อมาปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีไม่สำเร็จการศึกษา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถฟ้องต่อศาลขอให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินทุนคืนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีได้เนื่องจากคดีขาดอายุความ เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย



ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาจงใจที่จะไม่ชดใช้เงินทุนการศึกษามาแต่ต้น โดยประวิงเวลาเพื่อให้ล่วงเลยอายุความเรียกร้องตามสัญญา อันเป็นการจงใจให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้เงินทุนการศึกษาเต็มจำนวน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๖๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินทุนการศึกษาให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๖๕,๐๐๐ บาท เห็นว่า ถึงแม้ว่ามูลคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีศึกษาไม่สำเร็จตามสัญญาเงินทุนการศึกษา ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบชดใช้เงินทุนคืนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามข้อ ๑๐ ของสัญญาก็ตาม แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีจงใจกระทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินทุนการศึกษาโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคล พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นการออกคำสั่งเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออกคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงได้ยื่นคำอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยยกอุทธรณ์ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และโดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการออกคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อสังเกต โดยหลักแล้ว การไม่ชำระหนี้ตามสัญญาเป็นแต่เพียงการกระทำผิดสัญญาเท่านั้น ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อคู่สัญญา เว้นแต่การผิดสัญญาดังกล่าว จะทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิตามกฎหมายหรือที่เรียกว่า “สิทธิเด็ดขาด” ของคู่สัญญาอีกฝ่าย เช่น กรณีที่ผู้เช่าส่งสาริมทรัพย์ไม่ยอมออกจากอสังหาริมทรัพย์ภายหลังครบกำหนดเวลาเช่า ทำให้ผู้ให้เช่าได้รับความเสียหายต่อสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น นอกจากนี้ การกระทำละเมิดยังต้องเป็นการกระทำที่ “ผิดกฎหมาย” ด้วย ซึ่งในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้วินิจฉัยให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้รับทุนตามสัญญากระทำผิดกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใด

ในการดำเนินการเพื่อยกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น นอกเหนือจากคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว ยังมีการสั่งการหรือการออกคำสั่งเป็นหนังสือต่าง ๆ ซึ่งเป็นกระบวนการก่อนออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อาทิ คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หนังสือแจ้งผลการสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ



สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๑๖ ของระเบียบดังกล่าว การสั่งการของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐและหนังสือแจ้งผลการพิจารณาไปยังกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ ของระเบียบเดียวกัน หรือหนังสือของกระทรวงการคลังที่แจ้งผลการพิจารณาไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การสั่งการหรือคำสั่งเป็นหนังสือต่าง ๆ ที่กล่าวมานั้น ล้วนแต่เป็นการพิจารณาทางปกครองอันเป็นการดำเนินการภายในฝ่ายปกครองทั้งสิ้น ไม่อาจถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลแต่อย่างใด กรณีจึงไม่อาจก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกได้ หากมีการนำคำสั่งหรือการสั่งการนั้นมาฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีดังกล่าว ดังต่อไปนี้

: กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๓๖/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีผู้ฟ้องคดีถูกกล่าวหาว่า ตรวจงานจ้างผิกระเปียบ เป็นการแต่งตั้งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้นายอำเภอบางปะกง (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นใหม่ กรณีจึงถือได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเดิม อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อย่างไรก็ตาม การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นการดำเนินการเพื่อให้พิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ต้องหาต้องชดใช้ตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อันเป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดทำมีคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีใช้คำสั่งทางปกครองที่วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ อันจะมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเดิม และจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ใหม่แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



: กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือของกรมบัญชีกลางที่แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๕/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา กองบัญชาการกองทัพไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนหนังสือของกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) และคำสั่งลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนำเงินมาชำระแก่ทางราชการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเพียงการแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ เพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง หนังสือดังกล่าวไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง จึงยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรง และในส่วนของคำสั่งลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนำเงินมาชำระแก่ทางราชการ นั้น เป็นคำสั่งที่ได้ออกภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเพิกเฉยไม่นำเงินมาชำระแก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกคำสั่งลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐ ดังกล่าว ซึ่งแม้จะทำในรูปคำสั่งก็ตาม แต่เนื้อหาของคำสั่งดังกล่าวมีสถานะเป็นเพียงหนังสือเตือนให้เจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดชดใช้ค่าเสียหายแก่ทางราชการตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ให้นำเงินที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบไปชำระให้ทางราชการเท่านั้น หาได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีโดยตรงไม่ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และจากคำสั่งลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๐ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนหนังสือและคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

นอกจากการพิจารณาคำสั่งที่เป็นวัตถุแห่งคดีแล้ว ในการพิจารณาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันจะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ยังต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีด้วย ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้



: กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดี ไม่ใช่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งที่เป็นวัตถุแห่งคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๐๔/๒๕๖๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ของผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาอุบลราชธานี อำนาจเจริญ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีจัดซื้อแผ่นยางสังเคราะห์ (EVA) ในราคาที่สูงกว่าความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ไม่ปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในกรณีดังกล่าวนี้แต่อย่างใด และเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ในอันที่จะมีส่วนเกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ กรณีจึงยังไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ อันจะทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ต่อศาลปกครองได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

๑.๒.๒ ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี

ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดีเป็นการดำเนินการเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของตนเองก่อนที่จะนำข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครอง โดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กล่าวคือ หากกฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและวิธีการทบทวนคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร คู่กรณีหรือผู้ตกอยู่ในบังคับของคำสั่งจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ ก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง สำหรับการอุทธรณ์ “คำสั่งทางปกครอง” ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยต้องทำเป็นหนังสือระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วยตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองไว้



เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ก่อนนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเสียก่อน จึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวดังต่อไปนี้

: กรณีผู้ฟ้องคดีมิได้อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองก่อนการฟ้องคดี

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๓๑/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๐ ขององค์การบริหารส่วนตำบลไทรน้อย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินผิดระเบียบ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๐ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องประการใดก็ชอบที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลไทรน้อย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ภายในสิบห้าวันนับแต่วันดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนการฟ้องคดี ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

: กรณีผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเกินระยะเวลาที่กำหนด

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๔/๒๕๖๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๕ ของเทศบาลตำบลอุบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีตรวจรับงานจ้างไม่เป็นไปตามแบบรูปที่กำหนด ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้คำตัดสินใหม่ทดแทนเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๕ หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องประการใดก็ชอบที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งต่อนายกเทศมนตรีตำบลอุบลภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ คือ ภายในวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ การที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อนายกเทศมนตรีตำบลอุบล โดยนายกเทศมนตรีตำบลอุบลได้รับอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีตำบลอุบลได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ เนื่องจากยื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กำหนด กรณีจึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียังมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

๑.๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี

คดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชี้คำตัดสินใหม่ทดแทน ซึ่งออกตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า วันใดคือวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอันเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาการฟ้องคดี

โดยปกติแล้วการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชี้คำตัดสินใหม่ทดแทน ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งเสียก่อน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ต่อเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และได้แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องได้รับทราบ เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชี้คำตัดสินใหม่ทดแทนได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ ในกรณีทั่วไปวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีย่อมได้แก่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์จากหน่วยงานของรัฐ



อย่างไรก็ดี ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าวันใดคือวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยในประเด็นนี้แยกพิจารณาได้ ๒ กรณี ได้แก่

๑) กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รับคำอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้แจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว หรือได้แจ้งเหตุจำเป็นแล้ว แต่แจ้งเมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาหกสิบวันดังกล่าว กรณีเช่นนี้ให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์อีกต่อไป ทั้งนี้ ตามมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๔/๒๕๕๗

๒) สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวัน และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว อันมีผลเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปเป็นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และวันถัดจากวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์อีกต่อไป



ซึ่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลานั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

: กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มิได้แจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๐๔/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์และได้ส่งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) พิจารณาอุทธรณ์ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับรายงานดังกล่าวเมื่อใด จึงให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันที่ส่งสำหรับกรณีภายในประเทศตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งก็คือวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และเมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงต้องถือว่าวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้วตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดนั้น คือ วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๕๗ ภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อีกต่อไป การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด



: กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้แจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๙/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดุง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้ว เห็นควรยกอุทธรณ์และได้รายงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีเมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้รับรายงานและคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๔ ซึ่งจะครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ในวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๕ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้มีหนังสือแจ้งขอขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเวลา กรณีจึงต้องถือว่าวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เป็นวันที่ครบกำหนดเก้าสิบวันในการพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดดังกล่าว คือ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งที่พิพาท โดยต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว

อย่างไรก็ดี คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ภายหลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอุทธรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานีได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเสร็จ และได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ด้วยเหตุนี้ ใน**คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๙/๒๕๖๖** ศาลจึงวินิจฉัยต่อไปว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่และมีผลเป็นการยืนยันคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลังจากที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์จะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว อันเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายทั้งหมดจากการถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๕ เมื่อใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงรับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้



ข้อสังเกต

(๑) เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๗๙/๒๕๖๖ จะเห็นได้ว่า คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่า “...การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องภายหลังจากที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีโดยมีความประสงค์จะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าวอันเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายทั้งหมดจากการถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน...” ด้วยเหตุนี้ หากผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องก่อนที่จะได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ แม้ต่อมาภายหลังจากยื่นฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก็ตาม ก็ไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลพิจารณาคดีตามผลคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย ดังนั้น กรณีเช่นนี้ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคำวินิจฉัยอุทธรณ์มายื่นฟ้องเป็นคดีใหม่

อนึ่ง มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นเพียงระยะเวลาเร่งรัด^๕ แม้หน่วยงานของรัฐจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมาย ก็ห้ามมิผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด เพียงแต่ความล่าช้าดังกล่าวอาจนำมาซึ่งความรับผิด หากมีความเสียหายเกิดขึ้นเท่านั้น

(๒) มีกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งมีหนังสือแจ้งการขอขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ไปยังผู้อุทธรณ์ โดยไม่ได้มีการส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดำเนินการภายในกำหนดระยะเวลา เป็นเหตุให้ผู้รับคำสั่งยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ถือเป็นเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔๘/๒๕๖๖ คดีนี้มหาวิทยาลัยบูรพา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) โดยอธิการบดีมหาวิทยาลัยบูรพา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๕ และเมื่อวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๕ ตามลำดับ ซึ่งในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะต้องพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์คือ ภายในวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๕ และวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๕ ตามลำดับ และหากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมกันแล้วต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕ และวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ตามลำดับ ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณา

^๕ โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕/๒๕๖๖ ที่ อ. ๙๙๓/๒๕๖๖ ที่ อร. ๕๒/๒๕๖๖ และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๕๕๕/๒๕๖๖ เพิ่มเติม



ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องมีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีประเด็นการกำหนดความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องชดใช้ ซึ่งในการพิจารณาประเด็นดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบและเป็นธรรมจึงขอขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ออกไป โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาของตนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบ การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีผลทำให้ต้องถือเอาวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๕ และวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นวันถัดจากวันที่ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำอุทธรณ์ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามลำดับ และเป็นเหตุให้การยื่นฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าใจว่าเรื่องดังกล่าวยังอยู่ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในทางที่เป็นคุณให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องเป็นคดีต่อศาล แล้วจึงมีการนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล และยังปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่า ภายหลังจากมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีการรายงานผลการพิจารณาอุทธรณ์ของตนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลจนล่วงเลยกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่ก็หาได้ทำให้วัตถุประสงค์ของการกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีซึ่งต้องการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายต่อส่วนรวมและราชการต้องเสียไป ในทางตรงข้ามการที่องค์กรตุลาการเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวกลับเป็นผลดีที่จะทำให้เกิดระบบการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีเกิดขึ้น กรณีจึงถือว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

การแจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จนั้น ต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์สามสิบวัน จึงจะมีผลเป็นการขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวันตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากเจ้าหน้าที่ได้รับหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้วไม่อาจถือได้ว่าการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอย่างไรก็ดี แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะได้รับหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้วก็ตาม แต่การที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือแจ้งการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวัน นั้น



ยอมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ว่าการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวัน เมื่อต่อมา เจ้าหน้าที่นำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ทางราชการ เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี กรณีถือได้ว่ามีเหตุจำเป็นอื่นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดี ไม่อาจนำคดีมาฟ้องได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓^๖ ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๘๕/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นายกเทศมนตรีตำบลบางเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่เทศบาลตำบลบางเมือง กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ขับรถยนต์เก็บขยะมูลฝอยเฉี่ยวชน ทำให้รถบรรทุกขยะเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลบางเมือง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้รับหนังสืออุทธรณ์ในวันเดียวกัน แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่ง ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๔ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือดังกล่าวในวันเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณา คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วไม่เห็นด้วยจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๕ รายงานความเห็น พร้อมเหตุผลไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งระยะเวลา ในการพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ รวมกันแล้วต้องไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการจึงต้องพิจารณา อุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ก่อนที่จะ ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ แจ้งการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยให้ขยาย ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีก ๓๐ วัน แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณา อุทธรณ์ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณา อุทธรณ์ไปแล้ว จึงไม่อาจถือได้ว่าการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีออกไป กรณีต้องถือว่าวันที่ครบกำหนดระยะเวลาหกสิบวันในการพิจารณาอุทธรณ์ คือ วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบตามขั้นตอน หรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว และสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และกรณีจึงต้องถือว่าวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็น

^๖ หลังจากนี้ขอเรียกว่า ระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ



วันถัดจากวันที่ล่วงพ้นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และเป็นวันที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้เป็นวันแรกตามนัยมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เรื่องแจ้งการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ ก่อนครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวันแล้ว แต่ได้ส่งหนังสือดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทางไปรษณีย์ตอบรับในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นเวลาหลังจากที่ได้มีหนังสือดังกล่าวถึงสามวัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หลังจากที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไปแล้ว ย่อมทำให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจได้ว่าได้รับการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวัน กรณีจึงมีเหตุจำเป็นที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจนำคดีมาฟ้องได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลจึงมีอำนาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

ข้อสังเกต การแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งทราบตามนัยมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ใช้อำนาจของตนในการขยายระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากอาจมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ซับซ้อนทำให้ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จได้ แต่การแจ้งเหตุจำเป็นดังกล่าวอาจทำให้ผู้รับคำสั่งคาดหวังว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แจ้งมาให้ แม้ว่าจะพ้นกำหนดเวลาที่ขยายออกไปแล้ว เป็นเหตุให้นาคติมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ศาลปกครองสูงสุดนำเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา ๕๒ ดังกล่าวมาปรับใช้เพื่อรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงถือได้ว่าเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่เป็นอย่างยิ่ง

กรณีผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงานจากผู้ทำคำสั่ง นั้น แม้ว่ามาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เป็นผู้มีหนังสือแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์ทราบก็ตาม แต่หากผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้แจ้งถึงเหตุจำเป็นเสียเอง ก็มีผลเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวันรวมเป็นระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ทั้งหมดเก้าสิบวันเช่นกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๖๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาแพร่ (ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๓๗ เดิม) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีกำหนดราคากลางในโครงการจ้างเหมาปรับปรุงสนามกีฬาโดยผิดระเบียบ เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายต้องจัดจ้างในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า



ผู้ฟ้องคดีมีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอุทธรณ์ไว้เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๖๓ และก่อนครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่ามีเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปอีกสามสิบวัน นับแต่วันที่ครบระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งแม้การแจ้งขยายระยะเวลาดังกล่าวจะกระทำโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีใช้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกรณีต้องพิจารณาในทางที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีว่าระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อนับรวมกับระยะเวลาที่ขยายแล้ว ต้องขยายเป็นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงถือว่าวันที่ครบกำหนดเก้าสิบวันดังกล่าว คือ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๖๓ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ โดยถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดดังกล่าว คือ วันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๖๓ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีได้ โดยต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๔ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๖๔ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

หมายเหตุ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดคดีนี้มีข้อเท็จจริงแตกต่างจากคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔๘/๒๕๖๖ ที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ โดยสำหรับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๘๖/๒๕๖๕ นี้ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รายงานความเห็นของตนต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีต่อศาล ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๔๘/๒๕๖๖ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งได้รายงานความเห็นของตนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ดังนั้น คดีทั้งสองจึงไม่ได้มีแนวคำวินิจฉัยขัดหรือแย้งกันแต่ประการใด

การแจ้งวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งตามนัยมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กฎหมายมุ่งประสงค์จะให้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งจะใช้สิทธิยื่นคำฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เท่านั้น มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น การที่คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้เงินไม่ได้ระบุกรณีที่อาจฟ้องต่อศาลปกครอง วิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะทำให้มีการขยายระยะเวลาการฟ้องคดีตามที่มาตรา ๓๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ บัญญัติไว้แต่อย่างใด



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๖๓/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหนองสิม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แก่ทางราชการ กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและมีพฤติการณ์ทุจริตเงินขาดบัญชี ขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองสิม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับ คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในวันเดียวกัน เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้มีหนังสือแจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่อาจพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบหกสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี คือ ภายใน วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ กรณีจึงไม่มีผลทำให้ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ต้องขยายออกไป อีกสามสิบวันนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และต้องถือว่าวันที่ครบหกสิบวันนั้นเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว โดยถือว่าวันที่ถัดจาก วันที่ครบกำหนดดังกล่าว คือ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึง เหตุแห่งการฟ้องคดี และนับเป็นวันแรกที่เริ่มใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และโดยที่คำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ มีใช้คำสั่งที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุนกรณีที่อาจฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าว มุ่งประสงค์ที่จะให้ใช้กับคำสั่งทางปกครองที่ผู้รับคำสั่งจะใช้สิทธิยื่นคำฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้เท่านั้น มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ใช้กับคำสั่งทางปกครอง ที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ตามมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุนกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่น คำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งดังกล่าว อีกทั้ง มิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งจะต้องระบุนกรณีที่อาจฟ้อง ต่อศาลปกครอง วิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งดังกล่าวด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง ที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งต่อไปได้ โดยมีได้ระบุนกรณีที่อาจฟ้องต่อศาลปกครอง วิธีการยื่นคำฟ้อง และระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องไว้ในคำสั่งด้วย จึงไม่มีผลทางกฎหมายที่จะทำให้มีการขยาย ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องที่มีกำหนดเก้าสิบวันซึ่งน้อยกว่าหนึ่งปีเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ ได้รับคำสั่งตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดี



จึงต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๕ คือ ภายในวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๕ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี

๑.๒.๔ ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ

ในเรื่องเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองนั้น นอกจากศาลต้องพิจารณาในเรื่องของผู้มีสิทธิฟ้องคดี ขั้นตอนหรือวิธีการก่อนการฟ้องคดี และระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ศาลยังต้องพิจารณาในเรื่องของการฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำตามข้อ ๓๖ (๑) ข้อ ๙๖ และข้อ ๙๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ด้วย ซึ่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

: คดีก่อน ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ส่วนคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่แก้ไขจำนวนเงินตามคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีก่อน รวมทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ข้อหาในส่วนของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และข้อหาในส่วนของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓๖/๒๕๖๖ คดีก่อน ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นสูง เป็นผู้อนุมัติให้มีการกำหนดราคากลางเกินจริง รวมเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๒๗,๘๒๕,๐๗๖.๐๙ บาท ระหว่างพิจารณา คดีดังกล่าว กระทรวงการคลังได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๓ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามโครงการดังกล่าวต่อนายกฯ นายกฯ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด โดยให้ยกเลิกคำสั่งลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิด และแก้ไขคำสั่งใหม่เป็นให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะผู้บังคับบัญชาชั้นสูง ผู้อนุมัติราคากลางและอนุมัติให้มีการจ้างในอัตราร้อยละ ๑๐ ของความเสียหายจำนวน ๒๒,๕๘๘,๘๔๖.๔๙ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๒,๒๕๘,๘๘๔.๖๕ บาท ภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเป็นคดีนี้ โดยฟ้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอน



คำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ให้อยู่ภายใต้อำนาจของผู้ฟ้องคดี เห็นได้ว่า คำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นเพียงการออกคำสั่งเพื่อแก้ไขจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิด และมีผลทำให้ความรับผิดจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีตามคำสั่งลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ถูกแก้ไขให้เป็นไปตามคำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ ซึ่งการออกคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งสองคำสั่งมีฐานมาจากมูลละเมิดอย่างเดียวกัน แตกต่างกันเพียงจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิด จากเดิมที่ต้องรับผิดจำนวน ๒๗,๘๒๕,๐๗๖.๐๙ บาท เหลือเพียง ๒,๒๕๘,๘๘๔.๖๕ บาท อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ ประการอื่นอีก ดังนั้น การยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ในคดีก่อน กับการที่ยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ ในคดีนี้ จึงมีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาอย่างเดียวกัน จึงเป็นกรณีที่พิพาทเรื่องเดียวกัน อันเป็นการฟ้องซ้อน ซึ่งต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องเรื่องเดียวกันต่อศาลอีก ทั้งนี้ ตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหาดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ สำหรับในส่วนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ นั้น การที่จะวินิจฉัยว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาก่อนว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นในคดีก่อนได้วินิจฉัยความชอบของคำสั่งดังกล่าวไว้แล้วว่า คำสั่งลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงต้องห้ามมิให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำเกี่ยวกับประเด็นที่ได้เคยวินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วอีก ทั้งนี้ ตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบดังกล่าว

ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓๖/๒๕๖๖ จะเห็นได้ว่า การฟ้องซ้อน ตามข้อ ๓๖ (๑) ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มีสาระสำคัญ ดังนี้ (๑) ผู้ฟ้องคดีรายเดิมกับคดีก่อน (๒) คดีก่อนยังอยู่ระหว่างการพิจารณา ไม่ว่าจะเป็นในชั้นศาลใด และ (๓) เป็นเรื่องเดียวกัน เช่น คดีก่อนและคดีนี้ซึ่งเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น มีประเด็นแห่งคดีที่ศาลต้องวินิจฉัยเป็นอย่างเดียวกันว่า คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งนี้ แม้จะเป็นคนละคำสั่ง แต่โดยที่ศาลวินิจฉัยว่า คำสั่งที่เป็นวัตถุแห่งคดีในคดีนี้เป็นเพียงการแก้ไขคำสั่งซึ่งเป็นวัตถุแห่งคดีในคดีก่อน โดยทั้งสองคำสั่งมีฐานมาจากมูลละเมิดอย่างเดียวกัน แตกต่างกันเพียงจำนวนเงินที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องรับผิด ด้วยเหตุนี้ทั้งสองคดีจึงถือว่ามีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหาอย่างเดียวกัน



: คดีก่อน ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้ใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองมีคำสั่งถึงที่สุดไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดีมาฟ้องเป็นคดีใหม่ โดยมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งเดียวกันกับคดีก่อนที่ขอให้เพิกถอน ถือเป็นการฟ้องซ้ำ ต้องห้ามตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๖/๒๕๖๕ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๕๓๕,๕๔๘.๗๒ บาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเคยยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เช่นเดียวกับคดีนี้ และในคดีดังกล่าวศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวจึงเป็นที่สุดตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มีประเด็นพิพาทจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และคำขอซึ่งขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เช่นเดียวกับคดีก่อน ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นที่สุดแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า คดีนี้มีประเด็นคำฟ้องให้ศาลพิจารณาใหม่ก็ตาม แต่เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชี้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๕๓๕,๕๔๘.๗๒ บาท เช่นเดียวกับคดีก่อน คำฟ้องของผู้ฟ้องในคดีนี้จึงมีประเด็นพิพาทและเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างเดียวกันกับคดีดังกล่าว ซึ่งเป็นคดีที่ได้มีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเป็นคดีนี้ จึงเป็นกรณีที่คู่กรณีเดียวกันนำคดีที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดและมีคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้วมาฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน การยื่นฟ้องคดีนี้จึงเป็นการฟ้องซ้ำ ซึ่งต้องห้ามตามข้อ ๔๗ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

๑.๓ ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกให้ชี้ใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าหน้าที่ด้วยการออกคำสั่งเรียกให้ชี้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิด



ระบบงานคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์
ยื่นฟ้องออนไลน์ สะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม
<https://bit.ly/3sBQbvO>
สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕

ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดกระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเอาไว้โดยสรุปว่า กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น โดยทั่วไปแล้วผู้มีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่งของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อได้แต่งตั้งคณะกรรมการแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ตามนัยข้อ ๑๔ ของระเบียบดังกล่าว และภายหลังจากที่คณะกรรมการดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ ข้อ ๑๖ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้คณะกรรมการเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง (หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ) ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัด และต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย ทั้งนี้ ความเห็นดังกล่าวไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ข้อ ๑๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสองของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แล้วส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเสร็จ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสองของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ

เมื่อพิจารณากระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ก่อนที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มีขั้นตอนสำคัญ ๓ ขั้นตอน ได้แก่ (๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (๒) กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (๓) การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ โดยขั้นตอนดังกล่าว ถือเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง อันเป็นการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และโดยที่คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี ดังนั้น กรณีจึงต้องนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาบังคับใช้แก่กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดด้วย เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่



กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องนั้นไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดถือว่าเป็นขั้นตอนและวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่ผู้มีอำนาจพึงต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด มิฉะนั้น จะมีผลทำให้คำสั่งเรียกให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น แม้ว่ากระบวนการออกคำสั่งเรียกให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้มีอำนาจออกคำสั่งยังต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาความรับผิดชอบและสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ รวมถึงอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันอีกด้วย ซึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนนั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจ ดังนี้

๑.๓.๑ การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อพิจารณาข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่า ผู้ที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ก็คือ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ที่ได้รับความเสียหาย^๗ และแม้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้มีคำสั่งแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ แต่หากความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว โดยหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่ได้มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายดังกล่าว หัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็ย่อมมีอำนาจออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๒/๒๕๖๖ การที่เทศบาลได้รับความเสียหายจากการคำนวณราคากลางงานก่อสร้างไม่ถูกต้องเป็นเหตุให้มีการจัดจ้างงานก่อสร้างในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น นั้น แม้นายกเทศมนตรีจะเป็นผู้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง และเป็นผู้อนุมัติให้ใช้ราคากลางตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ ตลอดจนเป็นผู้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ความเสียหายเป็นผลโดยตรงมาจากการที่คณะกรรมการฯ กำหนดราคากลางไม่ถูกต้อง จึงมีเพียงคณะกรรมการกำหนดราคากลางเท่านั้นที่กระทำละเมิด อันเป็นเหตุให้เทศบาลได้รับความเสียหาย นายกเทศมนตรีในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

^๗ กรณีเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของทางราชการ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน ที่ได้รับความเสียหายย่อมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ส่วนการพิจารณาว่าหน่วยงานใดเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ในทางปฏิบัติให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดหาทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่น กรณีเกิดการทะเลาะเบาะแว้งของเจ้าหน้าที่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานสังกัดราชการบริหารส่วนภูมิภาค ของกรมป่าไม้ ซึ่งได้แก่สำนักงานป่าไม้จังหวัดทองหล่อและสำนักงานป่าไม้อำเภอทองหล่อ ถ้ากรมป่าไม้เป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าว อธิบดีกรมป่าไม้ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานย่อมเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิด มิใช่ผู้ว่าราชการจังหวัด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษ เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑)



ที่ต้องเสียหายจึงมีอำนาจพิจารณาทางปกครองและออกคำสั่งให้ประธานกรรมการกำหนดราคากลางชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะประธานกรรมการกำหนดราคากลางรับผิดชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล จึงเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ ตามข้อ ๘ และข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

แต่หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้กระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ย่อมถือว่าขัดต่อหลักความเป็นกลางในฐานะที่เป็นคู่กรณีเสียเองตามนัยมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันมีผลให้ไม่อาจทำการพิจารณาทางปกครองได้ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วแต่กรณี โดยการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีเช่นนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม ข้อ ๑๒/๑ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐกระทำให้เกิดความเสียหายหรือมีส่วนกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

: กรณีเจ้าหน้าที่อื่นถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำละเมิด แต่ยังไม่แน่ชัดว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีส่วนเกี่ยวข้องด้วยหรือไม่ จึงถือว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๖๖ กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะรองเลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติซึ่งมีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ความเสียหายเงินให้แก่ผู้รับจ้าง ทั้ง ๆ ที่ผู้รับจ้างยังส่งงานไม่ครบถ้วน ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิด นั้น เมื่อปรากฏว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติยังไม่ปรากฏแน่ชัดว่า ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องซึ่งอาจต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดดังกล่าวเป็นผู้ใดบ้าง อาจรวมถึงนาย ม. ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ในขณะนั้น อีกทั้ง ปรากฏชื่อนาย ม. เป็นผู้เกี่ยวข้องในรายงานการตรวจสอบสืบสวน เรื่อง การจ้างที่ปรึกษาโครงการนิวเคลียร์อรรถกรักษ์ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีจึงไม่อาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด



ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากอาจส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางตามนัยมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา กำกับดูแล และควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าว กรณีจึงเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยเหตุผลตามข้อ ๑๒ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

สำหรับขั้นตอนการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง นั้น ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด จากนั้น ข้อ ๑๐ ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง การพิจารณาว่าหน่วยงานใดบ้างที่มีหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด มีข้อพิจารณาประการสำคัญคือ หน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด และหน่วยงานของรัฐแห่งใดเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๑/๒๕๖๕ กรมศุลกากร มีอำนาจจัดเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าที่นำเข้าตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับข้อ ๑ ของประกาศกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ เรื่อง การเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าที่นำเข้า กำหนดให้กรมศุลกากรเรียกเก็บภาษีสรรพสามิตสำหรับสินค้าที่นำเข้า และตามข้อ ๓ ของประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๓ กำหนดให้ข้าราชการพลเรือนในสังกัดของกรมศุลกากรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ เฉพาะสินค้านำเข้า ดังนั้น กรมศุลกากรจึงมีอำนาจจัดเก็บภาษีสรรพสามิต แทนกรมสรรพสามิต และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของกรมศุลกากรที่ทำหน้าที่ในการตรวจปล่อยรถยนต์นำเข้าออกจากเขตปลอดอากร ถือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิตฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า บริษัทผู้นำเข้ารถยนต์สำแดงชนิดเชื้อเพลิงของรถยนต์ไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้มีการชำระค่าภาษีอากรไม่ครบถ้วน ทำให้กรมศุลกากรในฐานะหน่วยงานผู้มีหน้าที่จัดเก็บแทนกรมสรรพสามิตได้รับความเสียหายโดยตรง ซึ่งความเสียหายมีเหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ศุลกากรที่อยู่ในสังกัดของกรมศุลกากร กรมศุลกากรจึงมีอำนาจ



ในการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อให้พิจารณาความรับผิดในกรณีดังกล่าว โดยมีจำต้องส่งเรื่องให้กรมสรรพสามิตเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาความผิดแต่อย่างใด

๑.๓.๒ การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสารวัตถุ หรือสถานที่ ตามนัยข้อ ๑๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งถือเป็นการพิจารณาทางปกครอง โดยเป็นการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบถึงสิทธิของคู่กรณี คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงต้องให้อีกโอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยสาระสำคัญของการให้อีกโอกาสดังกล่าว ต้องปรากฏว่า (๑) คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการกระทำละเมิดไว้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด มิใช่เป็นการแจ้งให้ชี้แจงในฐานะพยาน (๒) แจ้งสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการสอบสวนให้เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณีทราบตามความจำเป็นแก่กรณีตามนัยมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว (๓) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเข้าใจรายละเอียดของเรื่องที่มีการตรวจสอบ และ (๔) ได้ให้อีกโอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม โดยที่การให้อีกโอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงต้องพิจารณาถึงข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๑) ถึง (๖) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๕๖/๒๕๖๖)

สำหรับผลของการที่คณะกรรมการไม่ได้ให้อีกโอกาสเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ย่อมถือว่ามิได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด



ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทำให้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่าวันที่ผู้แต่งตั้งได้ลงนามในรายงานผลการสอบสวนเป็นวันที่ผู้แต่งตั้งได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๕/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่)) และย่อมมีผลทำให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๕/๒๕๖๕) อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งผู้มีอำนาจออกคำสั่งหรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับฟังเจ้าหน้าที่หรือมีหนังสือแจ้งเจ้าหน้าที่ให้มาให้อภัยค่าหรือชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีย่อมมีผลทำให้คำสั่งที่ได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลัง ทั้งนี้ ตามนัยข้อ ๑๘ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจเกี่ยวกับการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ดังนี้

๑) กรณีที่ถือว่าได้ให้ออกาสเจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว

: บันทึกแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบได้แจ้งรายละเอียดไว้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด ย่อมถือเป็นการกล่าวหาอยู่ในตัวพอที่จะสามารถเข้าใจและใช้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างได้ กรณีมิใช่เป็นการแจ้งให้ชี้แจงในฐานะพยานแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๔/๒๕๖๖ การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้มีการประชุมปรึกษาและตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ จนเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เกี่ยวข้องที่อาจจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงได้มีบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แม้บันทึกดังกล่าวจะมีเพียงนาย ม. ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนาม แต่ก็ถือได้ว่านาย ม. ได้ลงนามในฐานะที่เป็นผู้แทนคณะกรรมการอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๑๔ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นอกจากนี้ บันทึกดังกล่าวก็ได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการกระทำของผู้ฟ้องคดีไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายเงินค่าอาหารกลางวัน อันเป็นการกล่าวหาผู้ฟ้องคดีอยู่ในตัวพอที่ผู้ฟ้องคดีจะสามารถเข้าใจและใช้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานหักล้างได้ กรณีจึงมิใช่เป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงในฐานะพยานแต่อย่างใด และเมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีบันทึกข้อความชี้แจงข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการโดยไม่หลงประเด็นหรือข้อต่อสู้ กรณีจึงต้องถือว่าคณะกรรมการได้ให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะคู่กรณีมีโอกาสที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและใช้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว



: การที่เจ้าหน้าที่แจ้งต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า ได้รับเชิญจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เข้าชี้แจงแล้ว ขอยืนยันตามถ้อยคำเดิม และขอใช้เป็นส่วนหนึ่งของการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการในครั้งนี้ ถือว่าได้ให้โอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓/๒๕๖๖ การที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้มีหนังสือเชิญผู้ฟ้องคดีมาให้ถ้อยคำ โดยได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเป็นการสอบข้อเท็จจริงกรณีที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า มีพฤติการณ์อันน่าเชื่อว่าการทุจริตหรือมีการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำให้ทางราชการเสียหาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ถ้อยคำว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเชิญจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้เข้าชี้แจงแล้ว ขอยืนยันตามถ้อยคำที่ให้ไว้ต่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าว และขอใช้เป็นส่วนหนึ่งของการให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในครั้งนี้ด้วย กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเข้าใจรายละเอียดของเรื่องที่มีการตรวจสอบและคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้แจ้งสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในกระบวนการสอบสวน และได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแล้ว หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีเอกสารหรือพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนถ้อยคำที่ได้ให้ไว้ก็สามารถยื่นต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ โดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีหนังสือเชิญไปให้ถ้อยคำอีก กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจึงชอบด้วยมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว

๒) กรณีที่ไม่ถือว่าได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๕/๒๕๖๕ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ได้ดำเนินการสอบสวนผู้ฟ้องคดีเพื่อให้ได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตน และไม่ได้มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ประกอบกับหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงค่าสินไหมทดแทนและได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้ว ไม่ปรากฏว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับฟังผู้ฟ้องคดีหรือมีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้มาให้ถ้อยคำหรือชี้แจงข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าว อันจะมีผลทำให้คำสั่งที่ได้ดำเนินการมาโดยไม่สมบูรณ์ ได้มีการรับฟังให้สมบูรณ์ในภายหลังตามมาตรา ๔๑ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ได้ดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย



หมายเหตุ การดำเนินการสอบสวนที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลทำให้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่าวันที่ผู้แต่งตั้งได้ลงนามในรายงานผลการสอบสวนเป็นวันที่ผู้แต่งตั้งได้รู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๕/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่)

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งนายอำเภอปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ลงนามและสั่งแก้ไขรูปแบบที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท เป็นเหตุให้ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหาย นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ไม่มีการสอบปากคำเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบทั้งผู้ฟ้องคดี กรณีจึงถือได้ว่า การดำเนินการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดไม่เป็นไปตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดลงวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ และความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณียังไม่อาจถือได้ว่า วันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการแล้ว และคณะกรรมการได้เสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ส.ป.ก. และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

๓) กรณีที่ถือเป็นข้อยกเว้นที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสเจ้าหน้าที่ที่ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและเป็นธรรม

: กรณีเจ้าหน้าที่ให้ปากคำต่อคณะกรรมการว่า ยินดีรับผิดชอบ โดยใช้เงินส่วนตัว ประกอบกับการรับสารภาพในคดีอาญาและในคดีแพ่งว่าได้กระทำตามฟ้องจริง แม้คณะกรรมการจะมีได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงถ้อยคำรับสารภาพเป็นอย่างอื่นได้ กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำให้การ



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๕๖/๒๕๖๖ กรณีผู้ฟ้องคดี

ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ขับรถตรวจทางหลวงได้ขับรถตรวจทางหลวงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติไปประสบอุบัติเหตุ เป็นเหตุให้รถคันดังกล่าวได้รับความเสียหาย และนางสาว ธ. ได้รับบาดเจ็บ อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐและกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในคราวเดียวกัน นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ให้ปากคำต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่า ผู้ฟ้องคดียินยิตรับผิดชอบคดีใช้ค่าซ่อมรถโดยใช้เงินส่วนตัว ประกอบกับในคดีอาญา และในคดีแพ่งที่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยนั้น ผู้ฟ้องคดีก็ได้ให้การรับสารภาพว่าได้มีการกระทำตามคำฟ้องจริง ดังนั้น แม้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงถ้อยคำรับสารภาพที่ผู้ฟ้องคดีเคยให้ถ้อยคำไว้ต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ และในคดีอาญา รวมถึงในคดีแพ่ง เป็นอย่างอื่นได้ กรณีของผู้ฟ้องคดีจึงเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีนั้นเองได้ให้ไว้ในคำให้การ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดังกล่าวที่ขอเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนอีกแต่อย่างใด กรณีจึงถือว่า ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงค่าสินไหมทดแทนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว

: กรณีเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจใช้วิธีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่และทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และทายาทของเจ้าหน้าที่มิใช่คู่กรณีที่จะถูกคำสั่งทางปกครองกระทบสิทธิ และมีใช้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้เสียหาย กรณีจึงไม่มีเหตุให้คณะกรรมการจะต้องให้ทายาทได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๒๕/๒๕๖๖ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้นาย ส. ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เนื่องจากนาย ส. ได้ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจใช้วิธีการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้ว จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยฟ้องกรมรดกหรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ของนาย ส. ต่อไป โดยศาลจะต้องพิจารณาการกระทำละเมิดของนาย ส. ว่า เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทของนาย ส. สามารถยกเป็นข้อต่อสู้ได้ และเมื่อกระบวนการในขั้นตอนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเป็นกรณีที่มิอาจออกคำสั่งทางปกครองเพื่อเรียกให้นาย ส. และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชดใช้



ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีได้ จึงเป็นกรณีที่ไม่มีเหตุให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนแต่อย่างใด อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ก็มีใช้คู่กรณีที่อาจถูกคำสั่งทางปกครอง กระทบสิทธิที่เจ้าหน้าที่จะต้องให้โอกาสได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมีใช้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือเป็นผู้เสียหายที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องให้โอกาสได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เช่นเดียวกัน กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่อุทธรณ์ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมิได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทของนาย ส. โตแย้งแสดงพยานหลักฐานของตน อันเป็นกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น จึงไม่อาจรับฟังได้

๑.๓.๓ การส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการสอบสวนเสร็จแล้ว ข้อ ๑๖ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดให้ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการว่าผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แล้วส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการเพื่อให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนจากผู้แต่งตั้ง กระทรวงการคลังต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้า โดยมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้ อย่างไรก็ตาม กระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ทั้งนี้ ในระหว่างการศึกษาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลา “ก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน” ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ หากหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับ



การกระทำนั้นตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นการออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^๘

ต่อเมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ข้อ ๑๘ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ โดยหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความ ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดชอบแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ให้นำความในข้อ ๑๗ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

สำหรับข้อยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามข้อ ๑๗ วรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น เป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้นไปโดยเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งต่อมากระทรวงการคลังได้ออกประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ พ.ศ. ๒๕๖๒^๙ โดยข้อ ๕ ของประกาศดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบไว้ ๓ กรณี ได้แก่ กรณีที่ ๑ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท กรณีที่ ๒ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ครั้งละเกินกว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับความเสียหายทั่วไปที่มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ เช่น อุบัติเหตุ เพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหาย หรือสูญหาย เป็นต้น และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตั้งแต่ร้อยละ ๗๕ ของความเสียหายทั้งหมด สำหรับความเสียหายที่มีสาเหตุจากการทุจริต และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตรับผิดชอบชดใช้เต็มจำนวนความเสียหายและพิจารณาให้ผู้เกี่ยวข้องซึ่งกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย และสำหรับความเสียหายที่มีได้เกิดจากการทุจริต แต่มีสาเหตุจากเงินขาดบัญชี หรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ

^๘ โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๓๑/๒๕๕๖ ที่ อ. ๒๘๑/๒๕๕๗ และที่ อ. ๑๕๗/๒๕๕๘ เพิ่มเติม

^๙ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๗ ตอนพิเศษ ๑๐ ง ๑๓ มกราคม ๒๕๖๓ (หน้า ๓-๔)



มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนความเสียหาย และกรณีที่ ๓ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทางราชการ

๑.๓.๔ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด

กรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ นั้น มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย” มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด และโดยที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดว่า ถ้าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะพิจารณาออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยสิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ซึ่งมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย สำหรับในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงมีสิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณา ดังนี้ ๑) เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ๒) เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ๓) ความเสียหายและการกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้แก่ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม และจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

๑) เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

การที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เงื่อนไขประการแรกที่สำคัญที่สุด คือ เจ้าหน้าที่ที่ต้องกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มิได้บัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นใดถือเป็นการกระทำละเมิด จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



มาใช้บังคับ ซึ่งการกระทำที่ถือเป็นการกระทำละเมิดนั้น มีองค์ประกอบดังนี้ (๑) ต้องมีการกระทำหรืองดเว้นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ (๒) ต้องกระทำการดังกล่าวหาได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย (๓) ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น (๔) ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้น ซึ่งการกระทำละเมิดนั้น บางกรณีมีการกระทำเพียงครั้งเดียวก็เป็นละเมิดแล้ว แต่บางกรณีต้องมีการกระทำหลายอย่างประกอบกันจึงจะครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิด^{๑๐} โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่าการกระทำดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

: กรณีผู้ฟ้องคดีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการเก็บรักษากุญแจห้องเก็บของกลางเป็นเหตุให้ของกลางสูญหาย นั้น เมื่อการกระทำความผิดกล่าวหาได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการลักทรัพย์ก็ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการเก็บรักษากุญแจไว้ในที่ที่ไม่ปลอดภัย กรณีจึงไม่เป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๕๓/๒๕๖๖ กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่อธิบดีกรมศุลกากร (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายให้แก่กรมศุลกากรเป็นเงินจำนวน ๑๐,๑๘๓,๑๗๖.๒๕ บาท กรณีกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานศุลกากรชำนาญงาน ฝ่ายของกลางและของตกค้าง สำนักงานศุลกากรตรวจสินค้าท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เป็นเหตุให้ของกลางประเภทขาข้าง เครื่องประดับ คล้ายวัสดุทำจากขาข้างและนอแรดที่เก็บรักษาไว้ในห้องเก็บรักษาของกลางและของตกค้างบางส่วน ได้สูญหายไปโดยไม่มีร่องรอยการจับกุม นั้น แม้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับฝากกุญแจห้องเก็บรักษาของกลางเอาไว้จากผู้บังคับบัญชาได้เก็บรักษากุญแจเอาไว้ในลิ้นชักโต๊ะทำงานและเอากุญแจไขโต๊ะทำงานซ่อนปิดไว้กับฐานแป้นพิมพ์คอมพิวเตอร์วางไว้บนโต๊ะทำงานของตนอันเป็นการเก็บกุญแจในลักษณะที่ไม่ปลอดภัย ซึ่งถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวหาได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่คนร้ายเข้ามาลักทรัพย์ก็ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการที่ผู้ฟ้องคดีเก็บรักษากุญแจไว้ในที่ที่ไม่ปลอดภัยดังกล่าว เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีกุญแจอีกชุด และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าคนร้ายใช้กุญแจชุดใดในการเปิดเข้าไปลักทรัพย์ในห้องเก็บรักษาของกลาง ประกอบกับระบบรักษาความปลอดภัยก็มีความบกพร่อง การละเลยและบกพร่องต่อหน้าที่ของพนักงานรักษาความปลอดภัยจึงมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายต่อกรมศุลกากร อีกทั้งกรมศุลกากรย่อมมีหน้าที่ในการเก็บรักษาของกลางและต้องรักษาของนั้น ๆ ไว้ด้วยความระมัดระวังโดยกวดขัน และต้องคอยตรวจตราอยู่เสมอตลอดเวลา ต้องมีการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดภายในสำนักงานฝ่ายของกลางและของตกค้าง และภายในห้องเก็บรักษาของกลางเพื่อป้องกันการก่อเหตุ

^{๑๐} เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาองค์ประกอบของการกระทำละเมิด โปรดดูมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑-๒/๒๕๕๖ และครั้งที่ ๑/๒๕๖๕ เพิ่มเติม



ลักทรัพย์ แต่กรมศุลกากรหาได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเพียงพอไม่ กล่าวคือ ไม่มีกล้องโทรทัศน์วงจรปิดเพื่อป้องกันการลักทรัพย์ของกลางที่เก็บรักษาไว้ในห้องเก็บรักษาของกลางและของตกค้าง ซึ่งเป็นสินค้าที่มีมูลค่าสูงจำนวนมาก อีกทั้ง ยังไม่มีการวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการตรวจเช็คของกลางว่าต้องทำการตรวจเช็คเดือนละกี่ครั้ง จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ทำการตรวจเช็คของกลางในช่วงเวลาเกิดเหตุ นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังฟังได้ว่า อธิบดีกรมศุลกากรไม่พยายามหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ กลับมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเพียงผู้เก็บรักษาอุกยแห่งเก็บรักษาของกลางชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของบุคคลอื่น และไม่มีพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานใดที่ชี้ชัดว่าผู้ฟ้องคดีมาทำงานในวันเกิดเหตุ เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่กรมศุลกากรไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้กระทำละเมิดต่อกรมศุลกากร และจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรมศุลกากรตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๕๘/๒๕๖๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

: กรณีคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทานได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีครบถ้วน จึงไม่เป็นการกระทำที่ผิดต่อกฎหมาย แม้จะได้มีมติอนุมัติจ่ายเงินค่าขนย้ายและค่าทดแทนที่ดินให้ราษฎรบางรายไม่ถูกต้อง ก็ไม่เป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๒/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดี
ฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จากกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินที่ถูกเขตชลประทาน อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี ได้มีมติอนุมัติจ่ายเงินค่าขนย้ายและค่าทดแทนที่ดินให้ราษฎรบางรายไม่ถูกต้อง เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ของมติคณะรัฐมนตรีครบถ้วนแล้ว โดยไม่ปรากฏว่ามีพฤติการณ์ใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือเบี่ยงเบนไปจากหน้าที่ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีในฐานะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน จึงไม่เป็นการทำผิดต่อกฎหมาย และไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อกรมชลประทานตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชดใช้เงินดังกล่าวได้ตามนัยมาตรา ๑๒ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่



: ผู้บังคับบัญชามอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดูแลทรัพย์สิน และทรัพย์สินเสียหายโดยผู้บังคับบัญชาไม่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑๘/๒๕๖๖ การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใต้บังคับบัญชา หน้าที่ดังกล่าวหมายถึงการควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่โดยทั่วไปของผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นผลสำเร็จและไม่ก่อให้เกิดความเสียหาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันเกิดเหตุเครื่อง Video Conference ตกหล่น ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยมอบหมายให้ผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการดูแลระบบการประชุมทางไกล อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามทางปกติแล้ว โดยขณะเกิดเหตุไม่มีพยานรู้เห็นเหตุการณ์ นอกจากผู้ที่ได้รับมอบหมายเพียงคนเดียว จึงไม่มีพฤติการณ์ใดบ่งชี้ให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีเบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ในตำแหน่งเป็นอย่างมาก กรณีจึงยังฟังไม่ได้ว่า ผู้ฟ้องคดีตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้เครื่อง Video Conference ตกหล่น หรือไม่ควบคุมดูแลเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบการติดตั้ง หรือไม่จัดหาวิธีป้องกันเครื่อง Video Conference ไม่ให้ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

: คณะกรรมการประมาณราคากลางได้ประมาณราคากลางเป็นไปตามข้อเท็จจริงและตามปริมาณงานที่จำเป็นแล้ว แม้ปรากฏว่าราคากลางที่กำหนดมีราคาสูง แต่ก็มิได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น ไม่เป็นการกระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๘๓/๒๕๖๖ กรณีที่คณะกรรมการประมาณราคากลางได้ประมาณราคากลางเป็นไปตามข้อเท็จจริงและตามปริมาณงานที่จำเป็นต้องดำเนินการตามสภาพการทำงาน มีการถอดราคาวัสดุจากผู้ผลิตและจำหน่ายในหลายแห่ง เพื่อที่จะกำหนดราคากลางให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ และราคากลางดังกล่าวก็มีความสอดคล้องกับราคาวัสดุก่อสร้างในช่วงที่มีการก่อสร้างตามที่กระทรวงพาณิชย์กำหนดแล้ว ดังนั้น แม้จะปรากฏว่าคณะกรรมการประมาณราคากลางจะได้กำหนดค่าวัสดุและค่าแรงสูงกว่าหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนดและแตกต่างจากการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อราคากลางที่กำหนดมิได้มีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น จึงถือว่าคณะกรรมการประมาณราคากลางได้ดำเนินการจัดทำราคากลางให้เป็นไปตามราคาที่ใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุดในขณะที่มีการคำนวณราคากลางโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประกอบกับคณะกรรมการประมาณราคากลางไม่ได้มีพฤติการณ์ทุจริต กรณีจึงยังถือไม่ได้ว่าการกำหนดราคากลางของคณะกรรมการประมาณราคากลางเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ คณะกรรมการประมาณราคากลางจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



๒) เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น บางกรณีอาจเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ หากหน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนขวัญกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่ เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น หากการกระทำละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง^{๑๑} แต่เป็นเพียงการกระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ถือว่าความเสียหายตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดได้ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยว่ากรณีดังต่อไปนี้ไม่ถือเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

: กรณีเจ้าหน้าที่นำรถยนต์ของทางราชการจอดไว้บริเวณประตูรั้วหน้าบ้านพัก เป็นเหตุให้รถยนต์ถูกโจรกรรม แต่ทันทีที่เห็นคนร้ายขับรถยนต์หลบหนี ได้วิ่งเข้าไปทุบกระจกและเปิดประตูรถยนต์ พร้อมทั้งตะโกนขอความช่วยเหลือ จึงเป็นการกระทำละเมิดแต่ไม่อาจถือได้ว่าประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๗/๒๕๖๕ คดีนี้ ผู้บังคับบัญชาได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีนำรถยนต์ไปราชการในพื้นที่ ในเวลา ๐๕.๐๐ นาฬิกา ของวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ฟ้องคดีได้นำรถยนต์คันดังกล่าวไปเติมน้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อเตรียมความพร้อมในการเดินทางในช่วงเย็นของวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ จึงเป็นสิ่งจำเป็นที่พึงกระทำ และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะนำรถยนต์คันดังกล่าวไปเติมน้ำมันเชื้อเพลิง ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์คันดังกล่าวไปจอดไว้บริเวณประตูรั้วหน้าบ้านพักเพื่อไปเอาใบสั่งจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ดับเครื่องยนต์ และลงจากรถโดยไม่ได้ออกกุญแจรถยนต์ออก เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการถูกโจรกรรม แต่เมื่อสถานที่เกิดเหตุเป็นบริเวณหน้าบ้านพักของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรที่มีรั้วรอบขอบชิด บริเวณทางเข้าหมู่บ้านมีพนักงานรักษาความปลอดภัยของหมู่บ้านปฏิบัติหน้าที่ตลอดเวลา การที่ผู้ฟ้องคดีจอดรถยนต์โดยหันหัวรถยนต์ชิดเข้าหาประตูรั้วบ้าน และใช้เวลาในการไขกุญแจและเปิดประตูรั้วประมาณ ๑ ถึง ๒ นาที แม้ว่าจะเป็น การกระทำที่ปราศจากความระมัดระวัง แต่ทันทีที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคนร้ายขับรถยนต์หลบหนี ผู้ฟ้องคดี ได้วิ่งเข้าไปทุบกระจกและพยายามเปิดประตูรถยนต์ พร้อมทั้งตะโกนขอความช่วยเหลือ และขอความช่วยเหลือจากเจ้าของรถยนต์ที่ขับผ่านมาให้ช่วยขับรถติดตามรถยนต์ที่ถูกโจรกรรม รวมถึงผู้ฟ้องคดี

^{๑๑} เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำในลักษณะใดที่จะถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๒๑/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่) เพิ่มเติม



ได้แจ้งความไว้ที่สถานีตำรวจเพื่อติดตามเอารถยนต์คืน พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดในความเสียหายจากการที่รถยนต์ของทางราชการสูญหายตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินเป็นค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าวได้

: การที่รถยนต์ชนขยะมูลฝอยเกี่ยวสายโทรศัพท์ทำให้เสาไฟฟ้าหักล้มเกิดจากสภาพการติดตั้งสายโทรศัพท์เป็นการติดตั้งที่ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนน แม้เป็นการขับรถโดยประมาทแต่ไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๓/๒๕๖๖ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ขับรถยนต์ชนขยะมูลฝอยที่เปียกชุ่มน้ำมาเต็มคันรถเพียงลำพังโดยไม่มีคนช่วยดูทางและต้องขับรถลงสะพานสูงชัน โดยเป็นการขับรถชิดถนนด้านซ้ายตามปกติ และต้องขับรถไปตามสภาพถนนที่เป็นทางโค้งเลี้ยวขวาในทันทีในขณะที่ความเร็วต่ำหรือความเร็วปกติ ทำให้แขนยกถังขยะของรถได้เกี่ยวเข้ากับสายโทรศัพท์ เป็นเหตุให้สายโทรศัพท์ไปรั้งเสาไฟฟ้าที่ตั้งอยู่เชิงสะพานหักล้มทับหัวเก๋งรถยนต์ชนขยะมูลฝอยยุบเสียหาย เป็นการกระทำโดยประมาทในฐานะที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่ขับรถยนต์ชนขยะมูลฝอยประเภทรถยกคอนเทนเนอร์เป็นประจำอยู่แล้ว ซึ่งต้องถือว่าเป็นผู้มีทักษะและความชำนาญในการควบคุมรถเป็นอย่างดี แต่เมื่อพิจารณาถึงสภาพการติดตั้งสายโทรศัพท์บริเวณที่เกิดเหตุวางพาดข้ามฝั่งถนนเหนือบริเวณทางโค้ง เห็นได้ว่า เป็นการติดตั้งสายโทรศัพท์ที่ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้รถใช้ถนน พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และความเสียหายยังสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

สำหรับกรณีที่วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นั้น มีตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

๒.๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงิน

: กรณีเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ระดับ ๕ ลงลายมือชื่อในฎีกาเบิกจ่ายเงินโดยไม่ได้ตรวจสอบว่าบุคคลที่ได้รับเงินไปเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๒๗/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานการเงินและบัญชี ระดับ ๕ ของเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่ตรวจฎีกาเงินตามงบประมาณรายจ่ายแล้วเสนอความเห็นในการเบิกเงินต่อผู้มีหน้าที่อนุมัติเพื่อพิจารณาตัดสินใจ



ย่อมต้องมีความรอบคอบในการตรวจสอบฎีกาเบิกจ่ายเงินก่อนเสนอความเห็นดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อในฎีกาเบิกจ่ายเงินโดยไม่ได้ตรวจสอบว่าบุคคลที่ได้รับเงินดังกล่าวไปเป็นผู้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายตามระเบียบของทางราชการหรือไม่ ย่อมเป็นการเบิกจ่ายเงินที่ไม่เป็นไปตามระเบียบ ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาล อีกทั้ง ยังเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยขาดความรอบคอบ ปราศจากความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ซึ่งบุคคลในตำแหน่งเจ้าพนักงานการเงินและบัญชีเช่นผู้ฟ้องคดีจักต้องมี ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันความเสียหายได้ แต่กลับไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เทศบาลจึงชอบที่จะออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการทำละเมิดได้ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

: กรณีหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุลงลายมือชื่อในบันทึกขออนุมัติในหลักการจัดเลี้ยงรับรอง และในบันทึกรายงานขออนุมัติจัดจ้าง โดยมีได้ทักท้วงว่าผิดวัตถุประสงค์อันเป็นการเบิกจ่ายโดยไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่แจ้งตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๔/๒๕๖๖ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๓๘๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเบิกจ่ายค่ารับรองได้เฉพาะในกรณีที่เป็นการต้อนรับบุคคลหรือคณะบุคคลที่มานิเทศ ตรวจงาน เยี่ยมชม หรือทัศนศึกษาดูงานในงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของงบประมาณเท่านั้น รวมถึงเบิกจ่ายค่ารับรองสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องซึ่งร่วมต้อนรับบุคคลหรือคณะบุคคลดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ได้ลงลายมือชื่อในบันทึกขออนุมัติในหลักการจัดเลี้ยงรับรอง และในบันทึกรายงานขออนุมัติจัดจ้าง จ้างเหมาเลี้ยงรับรองอาหารกลางวันข้าราชการ พนักงาน ครู และบุคลากรทางการศึกษา สังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดพิษณุโลก โดยผู้ฟ้องคดีมิได้ทักท้วงทั้งที่การเบิกจ่ายค่าอาหารกลางวันดังกล่าวเป็นการเบิกจ่ายเงินเพื่อรับรองคณะบุคคลที่มาศึกษาดูงานที่โรงเรียนเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระศรีนครินทร์พะเยา สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษา เขต ๓๖ มิใช่การมาศึกษาดูงานที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา กรณีจึงเป็นการเบิกจ่ายโดยไม่ถูกต้องตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ขาดความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานพัสดุ จะต้องใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้อย่างเพียงพอไม่ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยาได้รับความเสียหาย

: กรณีผู้บังคับบัญชาชั้นสูงลงนามในเอกสารอนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินยืมและลงนามอนุมัติให้เบิกจ่ายได้ในฎีกาส่งใช้เงินยืมในโครงการฝึกอบรม ทั้งที่ไม่มีการจัดให้มีการฝึกอบรมจริง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๔๔/๒๕๖๖ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหาร ในฐานะรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรักษาการในตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในขณะนั้น เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่ง



เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ลงนามในเอกสารอนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินยืมและลงนามอนุมัติให้เบิกจ่ายได้ในฎีกาส่งใช้เงินยืมในโครงการฝึกอบรมศักยภาพการประกอบอาชีพกลุ่มแม่บ้าน ทั้งที่ไม่มีการจัดให้มีการฝึกอบรมจริง ถือเป็นการลงลายมือชื่อเพื่ออนุมัติให้จ่ายเงินโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่ในระดับผู้บังคับบัญชาชั้นสูงจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็จะทราบได้ว่าไม่มีการจัดฝึกอบรมจริง และโดยที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บริหารระดับสูงขององค์การบริหารส่วนจังหวัดย่อมต้องทราบดีว่าโครงการดังกล่าวต้องมีการฝึกอบรมจริงเท่านั้นจึงจะสามารถอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินยืมและลงนามอนุมัติให้เบิกจ่ายได้ในฎีกาส่งใช้เงินยืม แต่เมื่อไม่มีการฝึกอบรมจริง ย่อมมีอำนาจที่จะอนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นอย่างเพียงพอเป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๑๔๒/๒๕๖๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

: กรณีหัวหน้าฝ่ายการเงินลงลายมือชื่อในฐานะผู้ตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินอันเป็นการยืนยันว่าได้ตรวจสอบแล้วว่าถูกต้อง ทั้งที่ฎีกาเบิกเงินมีค่าใช้จ่ายบางรายการที่เบิกไม่ได้และบางรายการเบิกเกินกว่าจำนวน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๑๖๕/๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายการเงิน มีหน้าที่ตรวจฎีกาให้ถูกต้องและตรวจสอบว่าการเบิกจ่ายเงินเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือข้อสั่งการอื่น หรือไม่ ย่อมต้องมีความรู้ความชำนาญงานด้านการเงินเป็นอย่างดี การที่ผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อในฐานะผู้ตรวจฎีกาเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายการจัดฝึกอบรมอันเป็นการยืนยันว่าได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาแล้วว่าถูกต้องครบถ้วน ทั้งที่ฎีกาเบิกเงินดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายบางรายการที่เบิกตามฎีกาไม่ได้และบางรายการเบิกเกินกว่าจำนวนที่เบิกจ่ายได้ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบฎีกาการเบิกจ่ายให้ถูกต้องครบถ้วน เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดได้รับความเสียหาย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



: การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลไม่ฟังข้อทักท้วงของผู้ได้บังคับบัญชา โดยดำเนินการสั่งซื้อและเบิกจ่ายเงินค่าผ้าห่ม ทั้งที่ยังไม่มีประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินฯ และมีได้แจกจ่ายผ้าห่มดังกล่าวเพราะไม่ได้เกิดภัยหนาวขึ้น ซึ่งผ้าห่มถูกเก็บไว้เป็นเวลาถึงหกปี ถือเป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๕๕/๒๕๖๕ การที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลวังตะแบกได้ทำบันทึกตกลงซื้อขาย สั่งซื้อผ้าห่มใยสังเคราะห์ โดยได้เบิกจ่ายเงินค่าผ้าห่มให้แก่ผู้ขาย ทั้งที่ยังไม่มีประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินฯ และยังไม่เกิดภัยหนาวขึ้นในพื้นที่ กรณีจึงไม่เป็นไปตามข้อ ๒.๒ ของหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๙๑.๒/ว๓๖๙๘ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินงบประมาณไปใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนได้ในขณะที่ภัยเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น และเป็นการจ่ายเงินโดยไม่มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่ายได้ตามข้อ ๓๔ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับข้อ ๖๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๗ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและนับแต่วันที่ผู้ขายส่งมอบผ้าห่ม ก็ได้มีการดำเนินการแจกจ่ายผ้าห่มเพื่อช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่เพราะไม่ได้เกิดภัยหนาวขึ้น โดยผ้าห่มถูกเก็บไว้เป็นเวลาประมาณหกปี จึงถือว่าองค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหายเพราะซื้อผ้าห่มมาแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ และเมื่อการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวแล้ว จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลโดยจงใจ และเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาได้ทักท้วงการกระทำดังกล่าวแล้ว แต่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลยังยืนยันกรณที่จะจัดซื้อผ้าห่มให้ได้ กรณีจึงต้องรับผิดชอบความเสียหาย

๒.๒) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้าง

: การแก้ไขสัญญาจ้างด้วยวาจาและการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินตามข้อตกลงด้วยวาจาดังกล่าว ถือเป็นการจงใจไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๖๗/๒๕๖๖ กรณีหน่วยงานของรัฐดำเนินการโครงการประกอบกิจการรถยนต์ขนส่งประจำทาง และได้ทำสัญญาว่าจ้างผู้บริหารและซ่อมแซมบำรุงรักษารถยนต์โดยสาร โดยมีข้อตกลงจ่ายเงินค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิง นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามสัญญา ผู้รับจ้างจึงไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าซ่อมบำรุงและค่าน้ำมันเชื้อเพลิงเต็มจำนวน แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกลับดำเนินการแก้ไขสัญญาจ้างด้วยวาจาให้พิจารณาจ่ายเงินค่าจ้างผู้บริหารและซ่อมแซมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารให้ผู้รับจ้างเต็มจำนวน อันเป็นการแก้ไขสัญญาโดยมิชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อตกลงดังกล่าวจึงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสัญญาจ้าง และไม่มีผลบังคับผูกพันให้หน่วยงานของรัฐต้องจ่ายค่าจ้างผู้บริหารและซ่อมแซมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารให้ผู้รับจ้างเต็มจำนวน การที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้มีการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างผู้บริหารและซ่อมแซมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารให้ผู้รับจ้างเต็มจำนวนตามข้อตกลงด้วยวาจาดังกล่าว จึงเป็นการอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินโดยไม่ถูกต้องตามสัญญาจ้าง พฤติการณ์ถือว่าผู้ฟ้องคดีตั้งใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้องของทางราชการ เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจ่ายค่าจ้างผู้บริหารและซ่อมแซมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารให้แก่ผู้รับจ้างเกินกว่าจำนวนที่สามารถเบิกจ่ายได้ตามสัญญาจ้าง ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

: ประธานคณะกรรมการกำหนดราคากลางใช้หลักเกณฑ์เดิม ในการคำนวณราคากลาง โดยไม่ศึกษาแนวทางปฏิบัติให้รอบคอบ ทำให้มีการจัดจ้างงานก่อสร้าง ในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๗๒/๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดีเป็นประธานคณะกรรมการกำหนดราคากลางย่อมต้องศึกษากฎหมาย ระเบียบ และแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการกำหนดราคากลาง ประกอบกับผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งหัวหน้ากองการศึกษา ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารระดับกอง และยังได้รับมอบหมายให้รักษาราชการแทนในตำแหน่งปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดในฝ่ายข้าราชการประจำของเทศบาล ย่อมต้องมีประสบการณ์และสมควรต้องใช้ความละเอียดรอบคอบในการปฏิบัติราชการ มากกว่าข้าราชการในตำแหน่งผู้ปฏิบัติโดยทั่วไป ย่อมสามารถใช้ความระมัดระวังในการคิดคำนวณราคากลางให้ถูกต้องตามระเบียบหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยการศึกษาแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลังให้รอบคอบก่อนเสนอความเห็นต่อนายกเทศมนตรี แต่ก็หาได้กระทำไม่ โดยมีการคำนวณราคากลางตามหลักเกณฑ์เดิม ซึ่งไม่ถูกต้อง พฤติการณ์จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นผลโดยตรงให้มีการจัดจ้างงานก่อสร้างในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้เทศบาลได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นายกเทศมนตรีจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้คณะกรรมการกำหนดราคากลางซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

: คณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้รับสัญญาจ้างและแบบแปลน การก่อสร้างอาคาร แต่กลับไม่ขอเอกสารดังกล่าวจากเทศบาล และในวันตรวจรับงานจ้างก็ไม่ได้ตรวจสอบงานตามหน้าที่ แต่กลับลงลายมือชื่อตรวจรับงานจ้างโดยไม่ทราบรายละเอียด ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๖๒/๒๕๖๖

กรณีผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างไม่ได้รับสัญญาจ้างและแบบแปลนการก่อสร้างอาคารพิพาท แต่กลับไม่ขอเอกสารดังกล่าวจากเทศบาล และในวันตรวจรับงานจ้าง ผู้ฟ้องคดี



ก็ไม่ได้ตรวจสอบขนาดหน้าตัดของเสาเข็ม ทั้งที่เป็นสิ่งที่คณะกรรมการตรวจการจ้างสามารถกระทำได้ และพึงกระทำตามหน้าที่ แต่กลับลงลายมือชื่อในการตรวจรับงานจ้างโดยไม่ทราบรายละเอียดของการตรวจการจ้างและเอกสารประกอบการตรวจงานจ้างดังกล่าว พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการตรวจการจ้างพึงกระทำ ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยตามวิสัยและพฤติการณ์ที่คณะกรรมการตรวจการจ้างพึงกระทำย่อมจะพบว่ามีการใช้เสาเข็มขนาดหน้าตัดเล็กกว่าที่แบบแปลนก่อสร้างกำหนด อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้เทศบาลเมืองพังงาได้รับความเสียหายจากการที่ต้องจ่ายค่าเสาเข็มแก่ผู้รับจ้างสูงกว่าความเป็นจริง การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงถือว่าไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามข้อ ๖๕ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นการกระทำละเมิดต่อเทศบาลเมืองพังงาตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลเมืองพังงาตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

: กรณีร้องผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของคณะกรรมการประมาณราคากลางไม่ได้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประมาณราคากลาง โดยได้ลงนามอนุมัติให้จัดจ้างตามราคากลางที่ไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้ต้องจัดจ้างในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๘๗/๒๕๖๖

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานคร ได้ลงนามอนุมัติให้จัดจ้างเหมาปรับปรุงสถานีดับเพลิงหัวหมาก ตามราคากลางที่ไม่ถูกต้อง เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหายจากการจัดจ้างก่อสร้างสถานีดับเพลิงในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บังคับบัญชาชั้นสูงของคณะกรรมการประมาณราคากลาง จึงมีหน้าที่ตรวจสอบว่าคณะกรรมการประมาณราคากลางได้ปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องตามระเบียบและหลักเกณฑ์ของทางราชการหรือไม่ เมื่อปรากฏว่า ในการจัดทำราคากลางตามสัญญาดังกล่าว คณะกรรมการประมาณราคากลางได้นำประมาณการราคาที่เป็นเพียงการประมาณราคาเบื้องต้น เพื่อใช้ในการเสนอขอจัดสรรงบประมาณมากำหนดเป็นราคากลาง โดยเชื่อว่าราคากลางเป็นราคาที่ถูกต้องโดยมิได้ตรวจสอบหรือคำนวณราคาใหม่ทั้งหมด อันเป็นกรณีที่คณะกรรมการประมาณราคากลางมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๙ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการจ้างเหมาก่อสร้างของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ได้สั่งการหรือดำเนินการให้คณะกรรมการประมาณราคากลางแก้ไขให้ถูกต้อง โดยผู้ฟ้องคดีได้ลงนามอนุมัติให้จัดจ้างตามราคากลางที่ไม่ถูกต้องดังกล่าว เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครต้องจัดจ้างในราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น กรณีถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้กรุงเทพมหานคร



ได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานครตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๒๙/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๓๗/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๒๓๙/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๑๑/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๓๒/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๕๕/๒๕๖๖ และที่ อผ. ๔๐๐/๒๕๖๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

: คณะกรรมการตรวจการจ้างร่วมกันลงนามตรวจรับรองว่า ผู้รับจ้างได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วน ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด แบบแปลน และข้อกำหนดในสัญญาจ้าง ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๑๗/๒๕๖๖

กรณีผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด แบบแปลน และข้อกำหนดในสัญญาจ้าง แต่คณะกรรมการตรวจการจ้างได้ร่วมกันลงนามตรวจรับรองว่าผู้รับจ้างได้ปฏิบัติถูกต้องครบถ้วนเป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาทุกประการ เห็นสมควรจ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้าง นั้น การที่ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการตรวจการจ้างงานจ้างเหมาปรับปรุงสถานีดับเพลิงทุ่งมหาเมฆ ไม่ใช้ความระมัดระวังในการตรวจงานจ้างให้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด และข้อกำหนดในสัญญาก่อนที่จะรับรองผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามข้อ ๖๗ ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานครได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๒๐/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๐๐/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๐๓/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๒๐/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๒๓/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๓๗/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๔๐/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๔๖/๒๕๖๖ (ประชุมใหญ่) ที่ อผ. ๓๔๗/๒๕๖๖ (ประชุมใหญ่) ที่ อผ. ๓๔๘/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๕๑/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๕๒/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๖๒/๒๕๖๖ (ประชุมใหญ่) ที่ อผ. ๓๘๐/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๔๐๑/๒๕๖๖ และที่ อผ. ๔๐๒/๒๕๖๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

: กรรมการเปิดซองสอบราคาไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาว่ามีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เป็นผลให้มีผู้เสนอราคาสองรายซึ่งมีผู้ถือหุ้นร่วมกัน มีสิทธิเข้าเสนอราคา อันเป็นการไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม และเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๓๕/๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานส่วนตำบลตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเปิดซองสอบราคาโครงการจัดซื้ออุปกรณ์บำบัดด้วยกระแสไฟฟ้าสถิต ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของสินค้าและมีหน้าที่ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแต่ละรายว่าเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ก่อนการเปิดซอง



สอบราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ ข้อ ๕ ข้อ ๑๐ จัตวา วรรคสอง และข้อ ๓๕ (๒) การที่กรรมการเปิดซองสอบราคา ไม่ได้ตรวจสอบคุณสมบัติของผู้เสนอราคาแต่ละรายว่าเป็นผู้เสนอราคาที่มีผลประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ก่อนการเปิดซองสอบราคา เป็นผลให้มีผู้เสนอราคาสองรายซึ่งมีผู้ถือหุ้นร่วมกันมีสิทธิเข้าเสนอราคา ต่อหน่วยงานของรัฐ นั้น ถือได้ว่าเป็นการดำเนินการโดยไม่เปิดโอกาสให้มีการแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม อันส่งผลทำให้ไม่มีการตัดรายชื่อผู้เสนอราคาดังกล่าวทุกรายออกจากการเป็นผู้เสนอราคาในการ เสนอราคาครั้งนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ การกระทำของกรรมการเปิดซองสอบราคาดังกล่าวจึงเป็นการกระทำ โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นผลโดยตรงที่ทำให้ หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายต่อเงินงบประมาณที่นำไปใช้ในการจัดซื้อ จึงเป็นการกระทำ ละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

: คณะกรรมการคำนวณราคากลางมิได้มีการถอดแบบคำนวณ ปริมาณงานให้ถูกต้องตามแบบแปลนตามที่ได้รับมอบหมาย และได้นำราคาประมาณการที่คำนวณไว้ ไม่ถูกต้องไปใช้ในการทำสัญญา เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๖๑/๒๕๖๖ การที่

คณะกรรมการคำนวณราคากลางซึ่งมีผู้ฟ้องคดีร่วมเป็นกรรมการเพียงแต่ตรวจดูราคาประมาณการ โดยมีได้มีการถอดแบบคำนวณปริมาณงานชุดใหม่ให้ถูกต้องตามแบบแปลนตามที่ได้รับมอบหมาย และได้นำราคาประมาณการที่คำนวณไว้ไม่ถูกต้องไปใช้ในการทำสัญญา ซึ่งหากคณะกรรมการคำนวณ ราคากลางได้คำนวณราคากลางตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายก็จะพบว่าราคาประมาณการที่จัดทำขึ้น ดังกล่าวไม่ถูกต้อง และทางราชการก็จะได้ราคากลางที่ถูกต้องไปใช้ในการทำสัญญา พฤติการณ์จึง ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการคำนวณราคากลางได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมการปกครอง ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ฯ

: ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะผู้ผ่านงานของ คณะกรรมการกำหนดราคากลางมิได้ตรวจสอบว่าคณะกรรมการฯ ได้กำหนดราคากลางโดยไม่เป็นไปตาม มติคณะรัฐมนตรี เป็นเหตุให้การกำหนดราคากลางแตกต่างไปจากราคาที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินคำนวณได้อย่างมาก ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๗๙/๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงาน ของผู้ใต้บังคับบัญชา และยังเป็นผู้ผ่านงานของคณะกรรมการกำหนดราคากลางเพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบและอนุมัติให้ใช้ราคากลางในการดำเนินการจัดจ้าง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า



คณะกรรมการกำหนดราคากลางได้กำหนดราคากลางโดยไม่เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๔ อ้างตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ เรื่อง หลักเกณฑ์การกำหนดราคากลางงานก่อสร้าง และผู้ฟ้องคดี มิได้พิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพียงแต่ได้ลงลายมือชื่อรับทราบ ราคากลางที่เสนอผ่านตน เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย ซึ่งหากผู้ฟ้องคดี ได้ตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน รวมทั้งตรวจสอบระเบียบข้อกฎหมายและหนังสือสั่งการ ดังกล่าวอย่างระมัดระวังตามที่บุคคลจะพึงระวังแล้ว การกำหนดราคากลางจะไม่แตกต่างไปจากราคา ที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินคำนวณได้อย่างมาก พฤติการณ์จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๒.๓) กรณีประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต

: ผู้บังคับบัญชาปล่อยปละละเลยให้ผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นผู้ดูแลเก็บรักษาใบเสร็จรับเงินที่ยังไม่ได้ใช้ไว้ที่ตน และได้ใช้ความระมัดระวังในการจัดทำหรือ ตรวจสอบรายงานการใช้ใบเสร็จรับเงิน เป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชายักยอกเงินของทางราชการ ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๑/๒๕๖๖

ขณะผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อำนวยการสำนักอำนวยการประจำศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ข้าราชการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการงบประมาณ การเงิน การบัญชี การพัสดุ อาคาร สถานที่ และยานพาหนะของสำนักอำนวยการประจำศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้ ความระมัดระวังในการกำกับดูแล และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาให้เป็นไปตาม กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่ผู้ฟ้องคดีกลับปล่อยปละละเลยให้นางสาว พ. เป็นผู้ดูแล เก็บรักษาใบเสร็จรับเงินที่ยังไม่ได้ใช้ไว้ที่ตน และเมื่อสิ้นปีงบประมาณก็ได้ใช้ความระมัดระวัง รอบคอบในการจัดทำหรือตรวจสอบรายงานการใช้ใบเสร็จรับเงิน ซึ่งตามวิสัยและพฤติการณ์แล้ว ผู้ฟ้องคดีอาจทำได้โดยไม่ยาก แต่ผู้ฟ้องคดีหาได้กระทำให้ไม่ จนทำให้นางสาว พ. ผู้ใต้บังคับบัญชา อาศัยเป็นช่องทางในการกระทำความผิดยักยอกเงินของทางราชการไปจำนวนหลายครั้ง หากผู้ฟ้องคดี ได้มีการตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตามระเบียบอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง ก็จะสามารถป้องกัน หรือบรรเทาความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่สำนักงานศาลยุติธรรมได้ การกระทำของผู้ฟ้องคดีจึงเป็น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นช่องทางให้ผู้ใต้บังคับบัญชาอาศัยโอกาส ในการปฏิบัติหน้าที่กระทำการทุจริตยักยอกเงินของทางราชการไปใช้ส่วนตัว อันเป็นการกระทำ ละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับความเสียหาย สำนักงาน ศาลยุติธรรมจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๒/๒๕๖๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



: การที่หัวหน้าหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติมอหมายภายในให้ผู้ใต้บังคับบัญชาไปรับบัตร จำหน่ายบัตร และนำส่งเงินเพียงผู้เดียว โดยไม่ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด ก่อให้เกิดช่องว่างในการทุจริตได้โดยง่าย ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๓/๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดีทำหน้าที่หัวหน้าหน่วยพิทักษ์อุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง ที่ กช.๔ (คลองพลู) ตามวิสัยและพฤติการณ์ย่อมรู้ถึงความสำคัญของบัตรค่าธรรมเนียมของอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะช้าง ผู้ฟ้องคดีจึงต้องวางมาตรการให้รัดกุมในการตรวจสอบ เก็บรักษาเงิน ตลอดจนนำส่งต้นขั้วบัตรค่าธรรมเนียมให้ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ ๑๐ ข้อ ๒๐ และข้อ ๒๑ ของระเบียบกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ว่าด้วยการเก็บ การรักษา การใช้จ่ายเงินรายได้เพื่อบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๖ แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ได้ดำเนินการ คงมีแต่การมอบหมายภายในของผู้ฟ้องคดีให้นางสาว ม. ไปรับบัตร จำหน่ายบัตร และนำส่งเงินเพียงผู้เดียว อันเป็นพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดช่องว่างในการทุจริตได้โดยง่าย จึงเห็นได้ว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าบัตรค่าธรรมเนียม ๓๐ เล่ม ถูกนำไปจำหน่ายโดยไม่มีการส่งเงิน มิใช่กรณีสูญหายไปโดยไม่มีการจำหน่าย การที่ผู้ฟ้องคดีเป็นหัวหน้าหน่วยงานแต่กลับไม่ควบคุมกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด ทำให้บัตรค่าธรรมเนียมสูญหายไปโดยไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าหายไปเมื่อใดและสูญหายอย่างไร อีกทั้ง เมื่อเกิดการสูญหายของบัตรค่าธรรมเนียม ก็ไม่รายงานการสูญหายของบัตรดังกล่าว จึงถือเป็นพฤติการณ์ที่แสดงถึงความไม่เอาใจใส่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการและเป็นการกระทำที่ปราศจากความระมัดระวังเช่นวิญญูชนพึงมี เป็นเหตุให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

: ผู้มีอำนาจอนุมัติส่งจ่ายเช็คลงนามในเช็คโดยไม่ได้ตรวจสอบเป็นเหตุให้เกิดการทุจริต

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๐/๒๕๖๕ กรณีที่

ผู้กระทำการทุจริตจัดทำเช็คโดยไม่ขีดฆ่า “หรือผู้ถือ” หรือ “หรือตามคำสั่ง” ออก มิได้ขีดคร่อมเช็คหรือขีดเส้นหลังจำนวนเงินทั้งตัวเลขและตัวอักษร เขียนจำนวนเงินที่เป็นตัวอักษรและตัวเลขโดยไม่ขีดคำว่า “บาท” ถือเป็นการเขียนเช็คโดยไม่ถูกต้องตามข้อ ๓๘ ทวิ (๒) และข้อ ๓๙ ของระเบียบการเก็บรักษาเงินและการนำเงินส่งคลังของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๐ การที่ผู้มีอำนาจอนุมัติส่งจ่ายเช็คลงนามในเช็คดังกล่าวโดยไม่ได้ตรวจสอบ จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามข้อ ๓๘ ทวิ และข้อ ๓๙ ของระเบียบดังกล่าว อันเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดการกระทำการทุจริตหลายครั้งหลายคราว ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบการเขียนเช็ค และปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวอย่างเคร่งครัดหรือปฏิเสธการลงนามในเช็คและสั่งการให้มีการดำเนินการให้ถูกต้องก่อนที่จะลงนามในเช็ค การทุจริตย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้ พฤติการณ์ดังกล่าวถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ



อย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายตามจำนวนเงินที่เกิดจากการทุจริต ผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเช็คจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเสียหายที่เกิดแก่ทางราชการ ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

: เจ้าหน้าที่ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกที่ปฏิบัติหน้าที่ในหอพยาบาลไม่ได้กำหนดระเบียบแบบแผนหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานในหอพยาบาล ทหารผ่านศึกให้ชัดเจน อันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้ยาสูญหายไป ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๖๑/๒๕๖๖ การที่ยาสูญหายไปจากหอพยาบาลของโรงพยาบาลทหารผ่านศึกนั้น เมื่อพิจารณาขั้นตอนการปฏิบัติงานปรากฏว่า การปฏิบัติงานของกองเภสัชกรรม โรงพยาบาลทหารผ่านศึก ในขั้นตอนการจัดหายา การเบิกจ่ายยา และการปฏิบัติงานในหอพยาบาล ขาดความรอบคอบและรัดกุม ไม่มีระเบียบแบบแผนหรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ชัดเจน ไม่มีการออกคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายงานให้แก่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในหอพยาบาลหรือแบ่งหน้าที่และความรับผิดชอบ การเบิกยาหรือการยืมยาเป็นไปตามดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้เบิกยาหรือยืมยา อีกทั้งไม่ปรากฏว่ามีการทำบัญชีคุมยาและเวชภัณฑ์ไว้เป็นการเฉพาะ หรือมีมาตรการตรวจสอบความถูกต้องของจำนวนยาที่คงเหลือจริงในแต่ละวัน อันเป็นช่องทางที่อาจเกิดการทุจริตหรือถูกโจรกรรมได้ นอกจากนี้ ไม่มีเจ้าหน้าที่ทำหน้าที่เก็บรักษากุญแจหอพยาบาลถึงไม่มีการจำกัดบุคคลผู้มีสิทธิเข้าออก และไม่มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดทำให้ยากต่อการตรวจสอบพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกที่ปฏิบัติหน้าที่ในหอพยาบาลทุกคน รวมตลอดถึงผู้บริหารหรือผู้บังคับบัญชาที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตทำให้ยาสูญหายไป อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๔๐/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๔๑/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๔๒/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๓๕/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๒๗/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๓๙/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๔๐/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๘๗/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๘๘/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๘๙/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๑๙๙/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๒๐๓/๒๕๖๖ ที่ อผ. ๒๐๔/๒๕๖๖ และที่ อผ. ๒๐๕/๒๕๖๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน**)

๒.๔) กรณีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

: การที่นักวิชาการศุลกากรชำนาญการไม่ได้ตรวจสอบสภาพรถยนต์อย่างละเอียด เป็นเหตุให้มีการนำเข้ารถยนต์ที่ใช้ชนิดเชื้อเพลิงหรือเครื่องยนต์ดีเซลและเบนซินเข้ามาในเขตปลอดอากร โดยสำแดงว่าเป็นรถยนต์ที่ใช้ชนิดเชื้อเพลิงหรือเครื่องยนต์ไฮบริด ซึ่งมีอัตราภาษีที่ต่ำกว่า ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๘๐/๒๕๖๕ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรชำนาญการ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐในงาน



เฉพาะทาง ซึ่งสมควรใช้ความระมัดระวังมากกว่าวิญญูชนโดยทั่วไป จึงต้องตรวจสอบรายละเอียดของรถยนต์สำเร็จรูปให้ตรงตามใบขนสินค้าขาเข้า ซึ่งจะระบุข้อมูลของรถยนต์สำเร็จรูปไว้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีในฐานะที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการตรวจปล่อยรถยนต์สำเร็จรูปออกจากเขตปลอดอากรและออกใบรับรองการนำเข้า ซึ่งมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวกำหนดแนวทางปฏิบัติไว้โดยชัดแจ้งอยู่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความละเอียดรอบคอบให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด แต่ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบอย่างระมัดระวังรอบคอบเพื่อรักษาประโยชน์ของทางราชการ ลงลายมือชื่อในใบรับรองการนำเข้า โดยไม่ได้ตรวจสอบสภาพรถยนต์อย่างละเอียดเป็นเหตุให้มีการนำเขารถยนต์ที่ใช้ชนิดเชื้อเพลิงหรือเครื่องยนต์ดีเซลและเบนซินเข้ามาในเขตปลอดอากร โดยสำแดงว่าเป็นรถยนต์ที่ใช้ชนิดเชื้อเพลิงหรือเครื่องรถยนต์ไฮบริดซึ่งมีอัตราภาษีที่ต่ำกว่า อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อเป็นเหตุให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหายจากการที่ผู้นำเข้าชำระค่าภาษีอากรไว้ไม่ครบถ้วน จึงเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

: การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการนำที่ดินแปลงอื่นนอกหลักฐาน น.ส. ๓ ก. มารวมและใช้เป็นหลักฐานประกอบการรังวัดทำให้มีเนื้อที่เพิ่มขึ้นโดยไม่ได้ตรวจสอบพิจารณาว่ามีการรังวัดโดยถูกต้องหรือไม่ แต่กลับดำเนินการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ให้มีจำนวนมากกว่าความเป็นจริง เป็นเหตุให้ น.ส. ๓ ก. ถูกเพิกถอนในเวลาต่อมาถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๗/๒๕๖๖

กรณีกรรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาททำให้เนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ลดลง เป็นเหตุให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายในส่วนจำนวนเนื้อที่ที่ลดลง นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทได้ดำเนินการรังวัดตรวจสอบให้มีการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. โดยนำที่ดินแปลงอื่นนอกหลักฐาน น.ส. ๓ ก. มารวมและใช้เป็นหลักฐานประกอบการรังวัดทำให้มีเนื้อที่เพิ่มขึ้น โดยไม่ได้ตรวจสอบพิจารณาว่ามีการรังวัดโดยถูกต้องหรือไม่ แต่กลับดำเนินการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ให้มีจำนวนมากกว่าความเป็นจริง อันเป็นสาเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนและแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. พร้อมทั้งเพิกถอนรายการจดทะเบียนแบ่งแยกที่รังวัดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย พฤติการณ์ดังกล่าวจึงเป็นการจงใจปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหายจากจำนวนเนื้อที่ที่ลดลง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



: การที่นายอำเภอไม่ตรวจสอบการดำเนินการรังวัดให้ถูกต้อง ครบถ้วนก่อนลงนามและสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ทั้งที่มีข้อผิดพลาดที่สามารถสังเกตเห็นได้โดยง่าย กล่าวคือ มีเนื้อที่ที่แตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากพิจารณาไปโดยสุจริต ย่อมต้องพบข้อพิพาท ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๕/๒๕๖๕

(ประชุมใหญ่) ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายอำเภอ เป็นข้าราชการระดับสูง ย่อมเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะพิจารณาได้ว่าการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. นั้น มีการดำเนินการอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เพียงใด เมื่อปรากฏว่า ในการรังวัดตรวจสอบ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทมีข้อผิดพลาดที่สามารถสังเกตเห็นได้โดยง่าย กล่าวคือ มีเนื้อที่ที่แตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีพิจารณาไปโดยสุจริตย่อมต้องพบข้อพิพาท แต่ก็ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการสอบถามหรือได้ดำเนินการอย่างใด กลับลงนามและสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท เมื่อการลงนามและสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เป็นสาเหตุที่ทำให้ น.ส. ๓ ก. แปลงดังกล่าวมีเนื้อที่มากกว่าความเป็นจริง และต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. และให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ทำให้ ส.ป.ก. ผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหายเนื่องจากที่ดินมีเนื้อที่น้อยลง พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ส.ป.ก. ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

หมายเหตุ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๕/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่) และที่ อ. ๓๓๗/๒๕๖๖ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง (กรมที่ดิน) ไปทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง (ส.ป.ก.) จึงถือเป็นกรณีละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๒.๕) กรณีเกี่ยวกับการดูแลทรัพย์สินของทางราชการ

: การที่หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้เก็บรักษา กุญแจตู้เก็บวัสดุไม่ได้มีความใส่ใจในการดูแลเก็บรักษากุญแจโต๊ะทำงานของตนที่เป็นจุดสำคัญในการ เก็บรักษากุญแจตู้เก็บวัสดุ เป็นเหตุให้หมึกพิมพ์สูญหายไปโดยไม่มีร่องรอยการแจ้งเตือนตู้เก็บหมึกพิมพ์ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๒๐๖/๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไป กองแผนงานและประเมินผล กรมควบคุมมลพิษ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการอนุมัติการจ่ายวัสดุ และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดี ทำหน้าที่เป็นผู้เก็บรักษากุญแจตู้เก็บวัสดุของกองแผนงานและประเมินผลแต่เพียงผู้เดียว



และมีนางสาว ว. เป็นผู้ทำการเบิกจ่ายวัสดุให้แก่ผู้ขอเบิกวัสดุ โดยผู้ฟ้องคดีจะเก็บกุญแจทั้งหมดไว้ในกล่องพลาสติกซึ่งอยู่ในลิ้นชักด้านล่างของโต๊ะทำงานของผู้ฟ้องคดีแล้วทำการล็อกกุญแจโต๊ะทำงานทุกครั้ง และจะเก็บกุญแจโต๊ะทำงานไว้กับตัวผู้ฟ้องคดีโดยตลอด หากมีเจ้าหน้าที่มาขอเบิกวัสดุ ผู้ฟ้องคดีจะมอบกุญแจตู้เก็บวัสดุสำนักงานหรือวัสดุคอมพิวเตอร์ให้กับนางสาว ว. เพื่อไปดำเนินการเบิกวัสดุ โดยต้องนำไปเบิกวัสดุเสนอให้ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบและลงลายมือชื่ออนุมัติการจ่ายวัสดุ พร้อมกับส่งคืนกุญแจให้แก่ผู้ฟ้องคดีเก็บรักษาทุกครั้ง ดังนั้น ในการเบิกวัสดุของกองแผนงานและประเมินผล ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องรับรู้รายการเบิกจ่ายวัสดุและยินยอมมอบกุญแจให้นางสาว ว. ก่อนทุกครั้ง วัสดุต่าง ๆ รวมถึงหมึกพิมพ์ของกองแผนงานและประเมินผล จึงอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของผู้ฟ้องคดีทั้งตามตำแหน่งหน้าที่ และในทางปฏิบัติโดยตรง กับทั้งในขณะที่ตรวจพบว่าหมึกพิมพ์ทั้ง ๓๖ กล่อง สูญหายไปจากตู้เก็บวัสดุคอมพิวเตอร์ ผู้ฟ้องคดีก็เป็นผู้เก็บรักษากุญแจแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่า หมึกพิมพ์สูญหายไปโดยไม่มีร่องรอยการจดทะเบียนแต่ผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าผู้กระทำความผิดสามารถเอาหมึกพิมพ์ไปได้โดยง่าย จึงเป็นความบกพร่องในการดูแลและเก็บรักษาวัสดุของกองแผนงานและประเมินผล ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เก็บรักษากุญแจตู้เก็บวัสดุ อีกทั้งกุญแจโต๊ะทำงานของผู้ฟ้องคดีที่เป็นจุดสำคัญที่เก็บรักษากุญแจตู้เก็บวัสดุ ผู้ฟ้องคดีก็ได้ให้การยอมรับว่า กุญแจตู้เอกสารซึ่งตั้งอยู่ข้างโต๊ะทำงานของผู้ฟ้องคดีสามารถเปิดลิ้นชักโต๊ะทำงานของผู้ฟ้องคดีได้ และเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเวลาก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับรายงานว่าหมึกพิมพ์สูญหายไปเพียง ๑ วัน ผู้ฟ้องคดีก็ตรวจพบว่าเงินสดของผู้ฟ้องคดีที่เก็บไว้ในลิ้นชักโต๊ะทำงานได้สูญหายจำนวน ๑,๐๐๐ บาท แสดงให้เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีความใส่ใจในการดูแลเก็บรักษากุญแจโต๊ะทำงานของผู้ฟ้องคดีที่เป็นจุดสำคัญในการเก็บรักษากุญแจตู้เก็บวัสดุ และเมื่อผู้ฟ้องคดีตรวจพบว่าเงินสดที่เก็บไว้ในลิ้นชักโต๊ะทำงานได้สูญหาย ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้ตรวจสอบวัสดุและทรัพย์สินของทางราชการในขณะนั้นว่ามีการสูญหายด้วยหรือไม่ ทั้งที่เหตุการณ์ที่เงินสดสูญหายดังกล่าวเกิดขึ้นในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับที่เก็บรักษากุญแจตู้เก็บวัสดุ ซึ่งโดยวิสัยของผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าฝ่ายบริหารทั่วไปเช่นผู้ฟ้องคดีที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบและเก็บรักษาวัสดุทั้งหมดของกองแผนงานและประเมินผลต้องมีความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่มากกว่าวิญญูชนทั่วไปเพื่อเป็นการป้องกันและเฝ้าระวังมิให้วัสดุของทางราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบนั้นสูญหาย นอกจากนี้ จากการตรวจสอบพยานหลักฐานและภาพจากกล้อง CCTV บริเวณชั้น ๑๒ อาคารกรมควบคุมมลพิษ ก็ไม่พบสิ่งผิดปกติหรือสิ่งบ่งชี้ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษหรือบุคคลอื่นใดเป็นผู้ลักขโมยหมึกพิมพ์ พฤติการณ์ดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อสังเกต ข้อเท็จจริงในคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๐๖/๒๕๖๖ ปรากฏว่า หมึกพิมพ์สูญหายไปโดยไม่มีร่องรอยการจดทะเบียนแต่ผู้ฟ้องคดี ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่า ผู้กระทำความผิดสามารถเอาหมึกพิมพ์ไปได้โดยง่าย จึงเป็นความบกพร่องในการดูแลและเก็บรักษาวัสดุ ประกอบกับไม่พบสิ่งผิดปกติหรือสิ่งบ่งชี้ว่าเจ้าหน้าที่ของกรมควบคุม



มลพิษหรือบุคคลอื่นใดเป็นผู้ลักขโมย พฤติการณ์ถือเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในขณะที่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๕๗/๒๕๖๖ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับฝากกุญแจห้องเก็บรักษาของกลางเก็บกุญแจในลักษณะที่ไม่ปลอดภัย จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวหาได้เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่คนร้ายเข้ามาลักทรัพย์ก็ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการเก็บรักษากุญแจไว้ในที่ที่ไม่ปลอดภัย เนื่องจากมีกุญแจอีกชุด และไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าคนร้ายใช้กุญแจชุดใดในการเปิดเข้าไปลักทรัพย์ เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิได้กระทำละเมิด เมื่อพิจารณาทั้งสองคำวินิจฉัยจะเห็นได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดนั้น ต้องปรากฏว่า การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ต้องเป็นผลโดยตรงให้เกิดความเสียหายด้วย ซึ่งข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุให้ทั้งสองคดีมีผลของการวินิจฉัยที่ต่างกันไป น่าจะเนื่องมาจากมีข้อเท็จจริงที่ต่างกันไป คือ คดีหนึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า ลูกกุญแจมีเพียงชุดเดียว ส่วนอีกคดีหนึ่ง ลูกกุญแจมีสองชุด ข้อเท็จจริงจึงยังฟังไม่ได้ว่าในคดีหลัง กรณีละเมิดที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงมาจากการเก็บรักษาลูกกุญแจไม่ปลอดภัย

๓) ความเสียหายและการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

เมื่อพิจารณาการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีเจ้าหน้าที่อุทิศตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่ได้รับอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเจ้าหน้าที่ก็ต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎระเบียบที่ควบคุมการปฏิบัติงาน จึงอาจกล่าวได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เกิดจากเสรีภาพส่วนบุคคล หากแต่เกิดจากหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวมีเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ การกำหนดให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัวในผลแห่งละเมิด หรือการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐสามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้เต็มจำนวน รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมซึ่งส่งผลให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดได้ นั้น ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่^{๑๒} นอกจากนี้ การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการไม่เหมาะสม เพราะระบบกฎหมายแพ่ง

^{๑๒} ชวิศ เหล่าปิยสกุล, ‘ประเด็นเด็ดเกร็ดคดี : ความเป็นธรรมที่เจ้าหน้าที่พึงได้รับจากการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบในคดีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีผลใช้บังคับ’ (๒๕๖๓) สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง.



มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่ละคน^{๑๓} ด้วยเหตุนี้ ในการพิจารณาขอบเขตและการกำหนดสัดส่วนความรับผิดจึงต้องอาศัยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา โดยในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นั้น หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาตามลำดับ ดังนี้ (๑) การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องใช้สิทธิเรียกให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหาย (๒) ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมให้หักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกด้วย (๓) เมื่อลดส่วนและ/หรือหักส่วนดังกล่าวแล้ว จึงมาพิจารณาการกำหนดสัดส่วนความรับผิดในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน โดยต้องพิจารณาให้เหมาะสมตามพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่แต่ละราย อย่างไรก็ตาม การหักส่วนความรับผิดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่ จะเริ่มจากการหักส่วนความรับผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมเป็นลำดับแรก คงเหลือความเสียหายเท่าใดจึงนำมาหักส่วนจากการคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นลำดับที่สอง แล้วสุดท้ายจึงกำหนดสัดส่วนความรับผิดของเจ้าหน้าที่แต่ละคนในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน โดยมีรายละเอียดการหักส่วนความรับผิด ดังนี้

(๑) การกำหนดสัดส่วนความรับผิดกรณีการละเมิดเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐรวมอยู่ด้วย

การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการอุทิศตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่ได้รับอำนาจตามกฎหมายมหาชนในการปฏิบัติตามหน้าที่ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้กรอบของกฎหมาย การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จึงมีกฎเกณฑ์ที่ตายตัว มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนในการปฏิบัติงาน โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดรูปแบบการปฏิบัติหน้าที่ได้เอง ไม่ได้มีอำนาจในการวางแผนได้เอง รวมทั้งไม่สามารถแสวงหาทรัพยากรมาเพิ่มเพื่อช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นได้ด้วยตัวเอง ไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มวัสดุอุปกรณ์ที่จำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ การเพิ่มอัตรากำลังบุคลากร หรือการฝึกฝนทักษะพิเศษบางด้านให้เหมาะแก่การปฏิบัติงานในหน้าที่ให้ลุล่วง ด้วยเหตุนี้ แม้เจ้าหน้าที่จะได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติหน้าที่ที่นอกเหนือกำลังความสามารถแล้วเป็นเหตุให้เกิดเหตุละเมิดขึ้น เจ้าหน้าที่จะไม่อาจนำความบกพร่องหรือความไม่พร้อมดังกล่าวมาอ้างเพื่อปฏิเสธความรับผิดได้ แต่ก็อาจรับฟังได้ว่าเหตุดังกล่าวถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น เนื่องจากความไม่พร้อมของทรัพยากรหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบงานส่วนรวมซึ่งนำไปสู่การพิจารณาหักส่วนของความรับผิดของเจ้าหน้าที่ก็ได้

^{๑๓} วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ‘กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่’ (๒๕๔๑) ๒ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๓๗๒-๓๗๓.



: กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหรือระเบียบกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยเป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเป็นไปตามแบบปฏิบัติที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมา ถือได้ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๑/๒๕๖๔

กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่มีกฎหรือระเบียบกำหนดวิธีการและขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน โดยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และเป็นไปตามแบบปฏิบัติที่เคยปฏิบัติสืบต่อกันมาโดยตลอด กรณีจึงถือได้ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม สมควรหักส่วนแห่งความรับผิดชอบออกในอัตราร้อยละ ๕๐ ของความเสียหาย และเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เป็นการปฏิบัติตามนโยบายหรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่มีธรรมเนียมปฏิบัติที่เคร่งครัด และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นเพียงขั้นตอนหนึ่งในหลายขั้นตอนของการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีแล้ว สมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓ ของจำนวนความเสียหายที่หักส่วนความรับผิดชอบหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

: กรณีไม่มีการวางมาตรการหรือกลไกในการควบคุมดูแลตรวจสอบทรัพย์สินของทางราชการ ขาดการมอบหมายหน้าที่ให้ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ถือได้ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๖๑/๒๕๖๖

เมื่อสาเหตุที่ทำให้มียาสูญหายไปจากห้องยาของโรงพยาบาล นั้น นอกจากเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว สาเหตุหนึ่งยังเกิดจากความหละหลวมและความบกพร่องของกองเภสัชกรรมของโรงพยาบาลที่ไม่มีการวางมาตรการหรือกลไกในการควบคุมดูแลตรวจสอบทรัพย์สินของทางราชการในห้องยา กล่าวคือ ไม่มีการกำหนดระเบียบหรือขั้นตอนในการเก็บรักษายา ไม่มีการจัดทำบัญชีคุมยาและเวชภัณฑ์ และขาดการมอบหมายหน้าที่ให้ชัดเจนแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในห้องยา อันไม่เป็นไปตามหน้าที่ของกองเภสัชกรรมที่ถูกกำหนดไว้ในข้อบังคับสหภาพการผ่านศึก ว่าด้วยการบริหารงานและดำเนินกิจการขององค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและหน้าที่ได้กำหนดมาตรการหรือวางระบบการรักษาความปลอดภัยในการดูแลรักษาทรัพย์สินของทางราชการไว้อย่างรัดกุมแล้ว ความเสียหายดังกล่าวจะไม่เกิดขึ้น หรือแม้หากเกิดความเสียหายขึ้น ก็จะไม่เสียหายมากเพียงนี้ หากให้ผู้ที่ปฏิบัติงานในห้องยาดังกล่าวทุกคนต้องรับผิดชอบโดยลำพังย่อมไม่เป็นธรรม จึงสมควรหักส่วนแห่งความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหายที่เกิดขึ้น



: กรณีหน่วยงานของรัฐแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานในเวลาเดียวกันหลายโครงการ โดยมอบหมายหน้าที่ที่เกินมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ถือได้ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๔/๒๕๖๖

ผู้ฟ้องคดีในฐานะกรรมการตรวจการจ้างปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก่อให้เกิดความเสียหายแก่องค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเหมืองเนื่องจากการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการและข้อกำหนดในสัญญา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเหมือง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อย่างไรก็ตาม ในขณะนั้นผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการศึกษา ระดับ ๓ ส่วนการศึกษาศาสนาและวัฒนธรรม จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พึงทราบได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่บุคคลผู้มีความรู้หรือความชำนาญด้านหลักวิชาการช่างเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นผู้ชำนาญการหรือผู้ทรงคุณวุฒิในงานก่อสร้างตามโครงการดังกล่าว ประกอบกับเหตุที่แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจรับงานจ้าง เนื่องจากมีบุคลากรด้านช่างไม่เพียงพอจึงจำเป็นต้องให้บุคลากร ระดับ ๓ จากกลุ่มงานอื่นมาช่วยงานองค์กร อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการตรวจการจ้างถึงสามโครงการภายในระยะเวลาเดียวกัน ย่อมจะทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพมากเพียงพอ อันเป็นเหตุทำให้มีการตรวจรับการจ้างที่ไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา กรณีจึงถือได้ว่าความเสียหายส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลท้ายเหมืองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม กรณีจึงต้องหักส่วนความรับผิดดังกล่าวออกร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๑๒/๒๕๖๔

การที่หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานในเวลาเดียวกันหลายโครงการ เป็นการมอบหมายหน้าที่ที่เกินมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมงานได้อย่างเต็มที่เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ถือเป็นกรณีที่ความเสียหายดังกล่าวส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องในการบริหารงานของรัฐที่ต้องนำมาหักส่วนออกจากความรับผิดที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ให้แก่งานของรัฐบาลด้วย

: กรณีหน่วยงานของรัฐกำหนดกรอบอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำฝ่ายบริหารงานทั่วไปและงานการเงินไว้หลายอัตราแล้ว แต่ขณะเกิดเหตุทุจริตมิได้มีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีตามกรอบอัตรากำลัง ถือได้ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๐/๒๕๖๕

หน่วยงานของรัฐกำหนดกรอบอัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างประจำฝ่ายบริหารงานทั่วไปและงานการเงินไว้หลายอัตราจึงถือว่าเป็นงานที่มีความจำเป็นและมีภาระหน้าที่รับผิดชอบที่สำคัญ แต่เมื่อขณะเกิดเหตุทุจริตมิได้มีเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชีตามกรอบอัตรากำลัง บุคลากร



จึงไม่เพียงพอต่อภาระงานของหน่วยงานของรัฐ ประกอบกับการที่หน่วยตรวจสอบภายในของหน่วยงานของรัฐได้ตรวจสอบการเงินและบัญชีแล้ว แต่ไม่พบการทุจริตใด ๆ จึงเป็นการควบคุมและตรวจสอบด้านการเงินและบัญชีที่ขาดประสิทธิภาพอันเป็นความบกพร่องของระบบตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐ จึงถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมด้วย จึงควรให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบเนื่องจากเหตุบกพร่องดังกล่าวออกร้อยละ ๗๐ ของความรับผิดชอบตามนัยมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และการที่เจ้าหน้าที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง และรักษาการในตำแหน่งผู้อำนวยการโรงพยาบาลอีกแห่งหนึ่ง อันเป็นการปฏิบัติงานด้านบริหารโรงพยาบาลควบคู่กันสองโรงพยาบาล ซึ่งมีปริมาณการส่งจ่ายเช็คประมาณ ๖๐๐ ฉบับต่อปี ทั้งยังต้องบริหารงานรักษาพยาบาลผู้ป่วยอีกประมาณ ๑๐๐ คนต่อวัน อันเป็นภาระงานที่สูงเกินควร และเหตุที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบ เนื่องจากต้องปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการบริหารโรงพยาบาล อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกระทำความผิด เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้แล้ว ควรให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าสินไหมทดแทนหลังจากที่หักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐออกแล้ว

: กรณีขาดการวางแผน หรือแก้ไขสภาพปัญหาอันเป็นช่องทางที่ทำให้มีการทุจริต ประกอบกับระบบตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐไม่รัดกุมหรือไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ ถือได้ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๑/๒๕๖๖

เหตุละเมิดในคดีนี้เกิดจากการทุจริตของนางสาว พ. โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนร่วมในการทุจริต แต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด เป็นโอกาสให้ผู้บังคับบัญชากระทำการทุจริต เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นเพราะการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี แต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานของส่วนรวมที่ปล่อยปละละเลย ขาดการวางแผน หรือแก้ไขสภาพปัญหาอันเป็นช่องทางที่ทำให้มีการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการออกใบเสร็จรับเงินที่มีความล่าช้า เมื่อมีผู้ใช้บริการจำนวนมากจนนำไปสู่การที่เจ้าหน้าที่ต้องลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้วงหน้า เพื่อความสะดวกต่อการปฏิบัติงานและให้ผู้รับบริการได้รับความรวดเร็ว ประกอบกับการที่นางสาว พ. ได้กระทำการทุจริตต่อเนื่องเป็นเวลากว่า ๒ ปี โดยหน่วยงานเพิ่งตรวจพบในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ย่อมแสดงให้เห็นว่าระบบตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐไม่รัดกุมหรือไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ กรณีจึงสมควรหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมลงร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



**(๒) กรณีที่ต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ
และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี**

: กรณีคณะกรรมการสองชุดที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน
มีหน้าที่แตกต่างกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๖๕/๒๕๖๖

หลักเกณฑ์การใช้ตาราง Factor F (ปรับปรุงใหม่ตามมติที่ประชุมคณะกรรมการควบคุมราคากลาง
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๖) ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด
ที่ กค ๐๔๐๘.๒/ว ๖๕ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๖ เป็นหลักเกณฑ์ที่อาจทำให้เจ้าหน้าที่เข้าใจผิดได้ว่า
ห้ามคิดค่า Factor F กรณีฝนตกชุกเฉพาะงานก่อสร้างสะพานและท่อเหลี่ยมเท่านั้น ซึ่งไม่ชัดเจน
เพียงพอที่จะทำให้ผู้ปฏิบัติงานที่ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเข้าใจได้ว่าห้ามคิดค่า Factor F กรณีฝนตกชุก
กับงานก่อสร้างอาคารด้วย กรณีจึงถือเป็นความผิดหรือความบกพร่องของกระทรวงการคลัง
จึงเห็นควรหักส่วนแห่งความผิดหรือความบกพร่องในส่วนที่มีการคิดค่า Factor F กรณีฝนตกชุก
ในส่วนของงานอาคารออกร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมด โดยความเสียหายในส่วนของ
งานอาคาร หน้าที่ของคณะทำงานโครงการปรับปรุงสุขอนามัยท่าเทียบเรือจังหวัดภูเก็ตเป็นการ
ตรวจสอบในเบื้องต้นเพื่อให้การจัดซื้อจัดจ้างเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ส่วนคณะกรรมการกำหนด
ราคากลางฯ มีหน้าที่แตกต่างจากคณะทำงานโครงการปรับปรุงสุขอนามัยท่าเทียบเรือจังหวัดภูเก็ต
เนื่องจากคณะกรรมการกำหนดราคากลางฯ มีหน้าที่โดยตรงในการกำหนดราคากลางและรายละเอียด
การคำนวณราคากลางของงานที่จะดำเนินการก่อสร้าง ซึ่งจะต้องประมาณราคาให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์
ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีนี้ คณะทำงาน
โครงการปรับปรุงสุขอนามัยท่าเทียบเรือจังหวัดภูเก็ต และคณะกรรมการกำหนดราคากลางฯ จึงควร
รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในอัตราส่วนที่แตกต่างกันไปตามหน้าที่ที่รับผิดชอบตามมาตรา ๘
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยในส่วนของคณะทำงานฯ
จำนวน ๑๐ คน เห็นควรให้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนในอัตราร้อยละ ๑๕ ของความเสียหาย
ที่หักส่วนความบกพร่องของทางราชการออกแล้ว

: กรณีเจ้าหน้าที่รับราชการมาเป็นเวลานาน จึงให้รับผิด
เต็มจำนวนความเสียหาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๘๐/๒๕๖๕ การที่

กรมศุลกากรได้มีประกาศกรมศุลกากร เรื่อง การกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงาน พ.ศ. ๒๕๕๓
ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ กำหนดข้อยกเว้นของการเปิดตรวจสินค้าที่ให้กระทำภายในเวลา
๓๐ นาที ไม่รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่มีเหตุสงสัยซึ่งจำเป็นต้องใช้เวลาในการตรวจสอบโดยละเอียด
อันสามารถใช้ระยะเวลาตรวจสอบได้มากกว่า ๓๐ นาที ประกาศดังกล่าวจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ผ่อนผัน
เวลาการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีให้ไม่จำต้องเร่งรัดจนกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่
เกินไป อันเป็นมาตรการที่กรมศุลกากรได้จัดให้มีขึ้นเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาคความบกพร่อง



ของระบบการดำเนินงานของกรมศุลกากรแล้ว ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนักวิชาการศุลกากรชำนาญการ ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการมาเป็นเวลาพอสมควร ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ผู้ฟ้องคดีจำต้องยึดตามกฎหมายและระเบียบเป็นที่ตั้ง การที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตรวจปล่อยรถยนต์ออกจากเขตปลอดอากรและออกใบรับรองการนำเข้า ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการชำระค่าภาษีอากร ซึ่งมีกฎหมายและระเบียบกำหนดไว้แล้วอย่างชัดเจนไม่อาจฝ่าฝืนได้ และอยู่ในวิสัยของผู้ฟ้องคดีที่จะปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบกำหนดได้ เป็นเหตุให้กรมศุลกากรได้รับความเสียหายจากการที่ได้รับชำระค่าภาษีอากรไม่ครบถ้วน การกระทำของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้จึงเป็นการกระทำโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานซึ่งบุคคลในภาวะเช่นผู้ฟ้องคดีจะต้องมีเป็นอย่างมาก ดังนั้น การที่กรมศุลกากรโดยอธิบดีกรมศุลกากรออกคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓) เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการเต็มจำนวนความเสียหายตามค่าภาษีอากรที่ขาด จึงเป็นการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนโดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีเป็นเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว

: กรณีเจ้าหน้าที่เพิ่งได้รับการบรรจุใหม่และไม่มีส่วนรู้เห็นในการทุจริต อีกทั้งยังมีภารกิจอื่นที่ต้องเดินทางไปราชการ การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการพึงคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๕๓/๒๕๖๖

กรณีผู้ฟ้องคดีบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอันเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทุจริตจนเป็นเหตุให้ครุภัณฑ์ประเภทเครื่องกระสุนและวัสดุประเภทวัตถุระเบิดของคลังสรรพาวุธสูญหายทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ นั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ควบคุมกำกับดูแลสั่งการการปฏิบัติงานราชการของงานส่งกำลังบำรุงในทุกหมวด ซึ่งแต่ละหมวดจะมีหัวหน้าหมวดมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ในแต่ละหมวดด้วย จึงมีเจ้าหน้าที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ความเสียหายในกรณีนี้จึงเกิดจากความบกพร่องในการควบคุมดูแลครุภัณฑ์และวัสดุของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีกรณีที่จะต้องหักส่วนความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินการส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเพิ่งได้รับการบรรจุใหม่ในตำแหน่งรองสารวัตร ซึ่งต้องรับผิดชอบควบคุมกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ในทุกหมวดงาน และในระหว่างที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปราชการอบรมหลักสูตรกระโดดร่มใหม่ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายได้อย่างเต็มที่ ประกอบกับไม่ปรากฏ



ข้อเท็จจริงว่า กรณีการสูญหายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้กระทำการทุจริตหรือมีพฤติการณ์ว่ามีส่วนรู้เห็นในการทุจริตของเจ้าหน้าที่อื่นแต่อย่างใด เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว จึงเห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓ ของความเสียหาย

(๓) การกำหนดสัดส่วนความรับผิดกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน

เดิมก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ความรับผิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมตามมาตรา ๔๒๓ ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่คนหนึ่งคนใดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดได้ จะเห็นได้ว่าการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการไม่เหมาะสม เพราะระบบกฎหมายแพ่งมุ่งหมายแต่จะให้ได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดแต่ละคน ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ มาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงบัญญัติมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ซึ่งตามหลักการนี้ศาลจะนำมาปรับใช้แก่คดีโดยวินิจฉัยไปตามข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่รายใดต้องรับผิดชอบต่อหน่วยงานของรัฐแห่งใด และรับผิดชอบเพียงใด โดยพิจารณาประกอบกับหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๐๖.๒/๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง แนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้กำหนดแนวทางกำหนดสัดส่วนความรับผิดกรณีที่เกิดการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนไว้แบ่งเป็นสามกรณี ได้แก่ (๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ (๒) กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน และ (๓) กรณีอุบัติเหตุ อย่างไรก็ตาม แม้เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบในสัดส่วนที่แตกต่างกันไป โดยต้องรับผิดชอบแยกตัวบุคคล แยกรายตำแหน่ง ก็ตาม แต่หนังสือกระทรวงการคลังดังกล่าวก็ได้กำหนดให้มีบางกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในอัตราร้อยละ ๑๐๐ ของความเสียหายที่เกิดขึ้น ได้แก่ กรณีคณะกรรมการกำหนดราคากลางคำนวณปริมาณงานผิดพลาด กรณีคณะกรรมการตรวจรับตรวจรับของไม่ตรงตามสัญญา กรณีคณะกรรมการตรวจการจ้างหรือตรวจรับไม่เรียกค่าปรับกรณีส่งมอบงานหรือส่งมอบของล่าช้า กรณีผู้บังคับบัญชาชั้นสูงซึ่งเป็นผู้อนุมัติไม่นำเงินรายได้เข้าบัญชีที่เกี่ยวข้องแต่นำไปใช้โดยผิดระเบียบ กรณีพนักงานขับรถฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับจราจรแต่เพียงฝ่ายเดียวหรือโดยลำพัง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทุจริตในกรณีการกระทำละเมิดอันเกิดจากการทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน



๓.๑) กรณีไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๕/๒๕๖๕

(ประชุมใหญ่) ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งนายอำเภอ เป็นข้าราชการระดับสูง ย่อมเป็นผู้มีประสบการณ์ มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะพิจารณาได้ว่าการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. นั้น มีการดำเนินการอย่างถูกต้องครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ เพียงใด เมื่อปรากฏว่า ในการรังวัดตรวจสอบ น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทมีข้อผิดพลาดที่สามารถสังเกตเห็นได้ง่าย กล่าวคือ มีเนื้อที่ ที่แตกต่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีพิจารณาไปโดยสุจริตย่อมต้องพบข้อพิพาท แต่ก็ ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการสอบถามหรือได้ดำเนินการอย่างใด กลับลงนามและสั่งแก้ไขรูปแผนที่ และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท เมื่อการลงนามและสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เป็นสาเหตุที่ทำให้ น.ส. ๓ ก. แปลงดังกล่าวมีเนื้อที่มากกว่าความเป็นจริง และต่อมาอธิบดี กรมที่ดินได้มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. และให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ทำให้ ส.ป.ก. ผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหายเนื่องจากที่ดินมีเนื้อที่น้อยลง พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการ ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงต้อง รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ส.ป.ก. และเมื่อการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. และโฉนดที่ดินให้มีเนื้อที่จำนวนมากกว่าความเป็นจริงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกิดจากการกระทำ ร่วมกันของเจ้าหน้าที่หลายคน โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนล้วนแต่มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวมถึงการออกไปทำการรังวัดที่ดินเป็นการเฉพาะ แต่ไม่ปรากฏว่า ได้มีการทักท้วงหรือยับยั้งถึงความไม่ถูกต้องที่เกิดขึ้นแต่ประการใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ ส.ป.ก. จึงมิได้เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หากแต่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดังกล่าว กรณีจึงไม่มีเหตุให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการทำความผิด ดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และสมควรกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่แต่ละคนเฉพาะส่วนของตนตามนัยมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้มีหน้าที่รังวัดออก น.ส. ๓ ก. และรังวัดตรวจสอบ เนื้อที่ตาม น.ส. ๓ ก. รับผิดชอบร้อยละ ๕๐ ของค่าเสียหาย ผู้มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้อง รับผิดชอบ ร้อยละ ๓๐ ของค่าเสียหาย และผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งแก้ไขรับผิดชอบ ร้อยละ ๒๐ ของค่าเสียหาย เมื่อคดีนี้ความเสียหายที่ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหายจากการที่ที่ดินมีเนื้อที่ลดลงเป็นจำนวนเงิน ๗๘๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๑๕๖,๐๐๐ บาท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๔/๒๕๖๖ การที่

ผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับมอบหมายให้เป็นหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุ ได้ลงลายมือชื่อในบันทึกขออนุมัติ ในหลักการจัดเลี้ยงรับรอง และในบันทึกรายงานขออนุมัติจัดจ้าง จ้างเหมาเลี้ยงรับรองอาหารกลางวัน ข้าราชการ พนักงาน ครู และบุคลากรทางการศึกษา โดยไม่ถูกต้องตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ว ๒๓๘๑ ลงวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำ ที่ขาดความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์ของบุคคลซึ่งปฏิบัติหน้าที่เจ้าพนักงานพัสดุ จะต้องใช้



ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้อย่างเพียงพอไม่ ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับความเสียหาย เมื่อการดำเนินการเบิกจ่ายเงินเป็นค่าอาหารกลางวันดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มพัสดุ การจัดซื้อจัดจ้าง กลุ่มการเบิกจ่ายเงิน กลุ่มผู้ผ่านงานเสนอขออนุมัติในหลักการจัดเลี้ยงรับรอง และกลุ่มผู้ลงนามอนุมัติ จึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิด ซึ่งเจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดพะเยา (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกอีก ๒ คน ในฐานะผู้ลงนามในบันทึกขออนุมัติในหลักการจัดเลี้ยงรับรองและลงนามในบันทึกรายงานขออนุมัติจัดจ้างเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๓๐ ของความเสียหาย จำนวน ๒๑,๖๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๖,๔๘๐ บาท โดยให้รับผิดชอบคนละส่วนเท่า ๆ กัน คิดเป็นเงินคนละ ๒,๑๖๐ บาท จึงเป็นการกำหนดสัดส่วนความรับผิดที่เหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒,๑๖๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

๓.๒) กรณีทุจริตทางการเงินหรือทรัพย์สิน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๑/๒๕๖๖

เหตุละเมิดในคดีนี้เกิดจากการทุจริตของนางสาว พ. โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนร่วมในการทุจริต แต่ต้องรับผิดชอบในฐานะผู้บังคับบัญชาที่ละเลยต่อหน้าที่ไม่ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัด เป็นโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชากระทำการทุจริต เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดขึ้นเพราะการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีแต่เพียงฝ่ายเดียว แต่ส่วนหนึ่งเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานของส่วนรวมที่ปล่อยปละละเลย ขาดการวางแผน หรือแก้ไขสภาพปัญหา อันเป็นช่องทางที่ทำให้มีการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีการออกใบเสร็จรับเงินที่มีความล่าช้า เมื่อมีผู้ใช้บริการจำนวนมากจนนำไปสู่การที่เจ้าหน้าที่ต้องลงลายมือชื่อในใบเสร็จรับเงินไว้นานเพื่อความสะดวกต่อการปฏิบัติงานและให้ผู้รับบริการได้รับความรวดเร็ว ประกอบกับการที่นางสาว พ. ได้กระทำการทุจริตต่อเนื่องเป็นเวลากว่า ๒ ปี โดยหน่วยงานเพิ่งตรวจพบในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ย่อมแสดงให้เห็นว่า ระบบตรวจสอบของหน่วยงานของรัฐไม่รัดกุมหรือไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในกรณีแล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดของผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ลงร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และสมควรหักส่วนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมลงร้อยละ ๕๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อสำนักงานศาลยุติธรรม (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) เห็นว่าละเมิดนั้นเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคนรวมทั้งผู้ฟ้องคดี และได้แบ่งส่วนความรับผิดโดยให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาระดับสูงของผู้ทุจริตรับผิดชอบ



ในอัตราร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายทั้งหมด ซึ่งเห็นว่าการแบ่งส่วนความรับผิดชอบในอัตราดังกล่าวเหมาะสมและสอดคล้องกับหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๖.๒/ว.๖๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๐ แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เฉพาะส่วนของตนเท่านั้นตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ โดยต้องหักส่วนความรับผิดเพราะเหตุของความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม รวมถึงความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมตามมาตรา ๘ วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกก่อนเป็นจำนวนรวมร้อยละ ๗๐ ของความเสียหายทั้งหมด (อัตรา ร้อยละ ๒๐ + ๕๐) คงเหลือเงินที่ต้องชดใช้คืนให้แก่สำนักงานศาลยุติธรรมร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมด เป็นจำนวน ๑,๓๒๔,๖๒๙.๑๐ บาท (๔,๔๑๕,๔๓๐.๓๓ X ๐.๓๐) ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๒๐ ของเงินจำนวนนี้ คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๖๔,๙๒๕.๘๒ บาท

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๓๗/๒๕๖๖

กรณีการทุจริตเงินค่าอาหารในโครงการอาหารกลางวันโรงเรียนนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุละเมิดเกิดจากการทุจริตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการเบิกถอนเงินจากบัญชีธนาคาร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการทุจริต อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการทุจริตโดยมีการไต่ตรงวางแผนอย่างเป็นระบบ ยากแก่การตรวจพบ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นข้าราชการครูมีหน้าที่หลักในการสอนนักเรียน แต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจลงนามในใบถอนเงิน นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังเป็นผู้ตรวจพบที่มีการทุจริตและได้รวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อผู้อำนวยการโรงเรียน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจกระทำการทุจริตต่อไปได้ เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีแล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดในส่วนนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนแต่อย่างใด ประกอบกับโครงการดังกล่าวเป็นโครงการสำคัญที่มีจำนวนเงินงบประมาณสูง สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ควรต้องควบคุมโรงเรียนภายในสังกัดให้รัดกุมเพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการทุจริตเป็นระยะเวลานานกว่า ๑ ปี ย่อมแสดงให้เห็นว่าระบบตรวจสอบของผู้ฟ้องคดีไม่รัดกุมหรือไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม จึงเห็นควรหักส่วนความรับผิดในส่วนนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อเหตุละเมิดนี้เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



๑.๓.๕ อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด

ประเด็นเรื่องอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด อาจแบ่งได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่ (๑) กรณีอายุความการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นประเด็นในเรื่องของอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และ (๒) กรณีอายุความการฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยกรณีตาม (๒) นั้น ถือเป็นประเด็นในเรื่องของเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนที่สาม คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น ในส่วนนี้จึงกล่าวถึงเฉพาะในส่วนของกรณีตาม (๑) ซึ่งเป็นประเด็นในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

เมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้ โดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์และภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่ (๑) กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบแต่กระทำการคลั่งคลั่งตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยทั้งสองกรณีต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ทำความผิด และหากเป็นกรณีการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานี้ก็ต้องนำอายุความที่ยาวกว่ามาใช้บังคับตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยประเด็นสำคัญในเรื่องของอายุความได้แก่ การพิจารณาวันที่เริ่มต้นนับอายุความ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาประกอบกับข้อ ๑๗^{๑๕} และข้อ ๑๘^{๑๖} ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

^{๑๔} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘ สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำความผิด

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^{๑๕-๑๖} ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ข้อ ๑๗ เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ



๑) กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

การนับอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต้องเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งอาจแบ่งได้ ๒ กรณี คือ (๑) การรู้ตามข้อเท็จจริง และ (๒) รู้จากรายงานของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือ หากปรากฏข้อเท็จจริงที่ชัดแจ้งว่ามีการทำละเมิดเกิดขึ้นและรู้ตัวผู้ต้องรับผิดแล้ว ก็ต้องเริ่มนับอายุความสองปีนับแต่วันที่ปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว แต่หากหัวหน้าหน่วยงานยังไม่ทราบแน่ชัดว่ามีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ และผู้ใดต้องรับผิดบ้าง จะต้องตั้งคณะกรรมการตามระเบียบ เพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงในเรื่อง

ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาโดยไม่ชักช้า และให้มีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้

ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ

ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีหน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

ข้อ ๑๘ เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ รวมทั้งราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้แต่งตั้งของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นสั่งการไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความ

ในกรณีที่ปรากฏตามความเห็นของกระทรวงการคลังว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชัดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพิ่มขึ้นหรือต่างไปจากสำนวนที่ผู้แต่งตั้งส่งให้ตรวจสอบ หากยังไม่เคยมีการสอบผู้นั้นในฐานะผู้ต้องรับผิดมาก่อน ให้ผู้แต่งตั้งส่งเรื่องให้คณะกรรมการทำการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดผู้นั้นเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งการ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งตรงกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้ผู้นั้นรับผิดแล้วรายงานกระทรวงการคลังเพื่อทราบ ถ้าผลของคำวินิจฉัยของผู้แต่งตั้งต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งรายงานกระทรวงการคลังพิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๑๗ วรรคสี่และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม



ดังกล่าว^{๑๗} ภายหลังจากที่คณะกรรมการได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและได้สรุปผลการพิจารณาแล้วว่า มีกรณีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นหรือไม่ เมื่อใด มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบ และต้องรับผิดชอบเพียงใด คณะกรรมการจะดำเนินการรายงานผลการพิจารณาพร้อมส่งสำนวนการสอบสวนมาให้ผู้แต่งตั้งทราบ ถือได้ว่าผู้แต่งตั้งรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วซึ่งผู้แต่งตั้งจะต้องรับผิดชอบต่อสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่ได้ทราบข้อเท็จจริงดังกล่าว^{๑๘} อย่างไรก็ดี เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการระบุนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่แน่นอน ข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงกำหนดว่า เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งการสั่งการดังกล่าวมักปรากฏในลักษณะของการสั่งการในหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดที่คณะกรรมการส่งมา โดยอาจเป็นการสั่งการว่า เห็นชอบตามรายงานที่คณะกรรมการเสนอ หรืออาจมีการสั่งการไปในแนวทางอื่นก็ได้ เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น เมื่อผู้แต่งตั้งได้สั่งการและลงลายมือชื่อดังกล่าวแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามนัยมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จากนั้น หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อต่อมากระทรวงการคลังตรวจสอบเสร็จแล้วส่งสำนวนคืนมายังหน่วยงานของรัฐอีกครั้ง หากมิใช่กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ หน่วยงานของรัฐได้สั่งการและลงลายมือชื่อดังกล่าว กรณีย่อมเห็นได้ว่า วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นั้น หมายถึง วันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ตามข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าว ทั้งนี้ การสั่งการดังกล่าวเป็นการพิจารณาทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งยังไม่หลุดออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ดี ในหลายคดีไม่สามารถระบุวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวข้างต้นได้ กรณีจึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงอย่างอื่นประกอบเพื่อกำหนดวันที่จะถือว่าเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

^{๑๗} ดูความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๓๔/๒๕๔๔ ที่ ๔๒๖/๒๕๔๖ และที่ ๓๕๓-๓๕๔/๒๕๔๗
เพิ่มเติม

^{๑๘} ดูความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔/๒๕๔๘ เพิ่มเติม



: กรณีไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าหัวหน้าหน่วยงานของรัฐพิจารณาลงนามเห็นชอบรายงานผลการสอบสวนเมื่อใด จึงพิจารณาจากวันที่หัวหน้าหน่วยงานได้สอบถามไปยังกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับความคืบหน้าในการพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริง ดังนั้น จึงถือได้ว่าวันที่ลงหนังสือสอบถามเป็นวันที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๐/๒๕๖๕ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด ได้รายงานผลการสอบสวนลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ต่อนายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) โดยมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีตรวจพบการทุจริตเบิกจ่ายค่าวัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น (ค่าน้ำมัน) ในกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วลงนามเห็นชอบ ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ลงนามเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อใด แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้สอบถามไปยังกรมบัญชีกลางเกี่ยวกับความคืบหน้าในการพิจารณาสำนวนการสอบข้อเท็จจริง กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองราชบุรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) พร้อมทั้งแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง แม้ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏในสำนวนคดีว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อปรากฏตามหนังสือลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบกรณีที่ได้รับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอุทธรณ์เป็นหนังสือฉบับลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ จากผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งอยู่ในช่วงเวลาไม่เกินสิบห้าวันตามที่กำหนด กรณีจึงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างเร็วที่สุดในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ และอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทำคำอุทธรณ์ยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงถือว่าคำสั่งของนายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีมีผลในระยะเวลา ตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๖๐ ถึงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๐ อันเป็นเวลาที่พ้นกำหนดสองปี นับแต่วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘ ที่นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรี ได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ฟ้องคดีที่เป็นเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีเมืองราชบุรีมีคำสั่งลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๐ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลเมืองราชบุรีจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่พ้นกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๖/๒๕๖๕ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)



: กรณีอายุความสองปีเริ่มนับแต่วันที่กลุ่มงานผู้รับผิดชอบการสอบสวนซึ่งอยู่ในสังกัดของผู้แต่งตั้งได้รับทราบรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงเป็นอย่างช้า

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดี ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อครั้งที่ผู้ฟ้องคดีรับราชการตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานป่าไม้ ๕ ทำหน้าที่หัวหน้าสถานีควบคุมไฟป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง นั้น ได้มีผู้ร้องเรียนกรณีทุจริตเกี่ยวกับการเบิกเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันของสถานีควบคุมไฟป่าทะเลน้อย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงฯ โดยมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ในการเบิกจ่ายค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันไม่ได้กำกับดูแลการดำเนินงาน เป็นเหตุให้เกิดการจ่ายเงินไม่ถูกต้อง จะต้องรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๑๗๖,๘๐๖.๕๐ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ และกลุ่มนิติการและฝ่ายสืบสวนสอบสวนซึ่งเป็นกลุ่มงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๙ ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงฯ ดังกล่าวให้กระทรวงการคลังพิจารณา โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีความเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีตั้งใจทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เห็นควรให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๑,๒๖๑,๗๓๖ บาท หลังจากนั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดี โดยเห็นว่า พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นการจงใจกระทำละเมิด จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบเป็นเงินจำนวน ๑,๐๐๙,๓๘๘.๘๐ บาท ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มูลละเมิดอันเกิดจากการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราวรายวันโดยอาศัยหลักฐานอันเป็นเท็จนั้น เกิดขึ้นระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๓ และผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ โดยได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่กลุ่มนิติการและฝ่ายสืบสวนสอบสวนในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องออกคำสั่งภายในสองปีนับแต่วันดังกล่าว ซึ่งจะครบกำหนดสองปีในวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๑ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๑,๐๐๙,๓๘๘.๘๐ บาท จึงเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และพ้นกำหนดอายุความสิบปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย



: กรณีการดำเนินการสอบสวนที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ มิได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีผลทำให้รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่อาจถือได้ว่าวันที่ผู้แต่งตั้งได้ลงนามในรายงานผลการสอบสวนเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อเมื่อคณะกรรมการได้ให้เจ้าหน้าที่ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ซึ่งเจ้าหน้าที่ก็ได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการให้สมบูรณ์ จากนั้นคณะกรรมการจึงส่งรายงานการสอบสวนให้แก่หน่วยงานของรัฐอีกครั้ง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับทราบรายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมของคณะกรรมการดังกล่าวจึงจะถือว่าหน่วยงานของรัฐได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน อายุความสองปีจึงเริ่มนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งสั่งการในรายงานการสอบสวนครั้งหลัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๘๕/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่)

กระทรวงการคลังมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่เป็นไปตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากไม่ได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ย่อมไม่อาจถือได้ว่าผู้มีอำนาจสั่งการได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว เมื่อต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ให้โอกาสเจ้าหน้าที่ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน แล้วเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจสั่งการแล้ว จึงถือว่าผู้มีอำนาจสั่งการได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนในวันดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการฯ แล้ว คณะกรรมการฯ ได้เสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ส.ป.ก. และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๓๗/๒๕๖๖ กรณีคณะกรรมการ

สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการสอบสวนฯ โดยมีได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอและเป็นธรรมก่อนออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นการสอบสวนที่ไม่เป็นไปตามข้อ ๑๕ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงฯ ของคณะกรรมการฯ และความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และยังไม่อาจถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน



ซึ่งผู้ฟ้องคดีก็ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการฯ และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณามีมติว่า ไม่มีความเห็นหรือข้อมูลใด ๆ ที่จะทำให้ความเห็นของกระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไป พร้อมทั้งได้รายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมต่อผู้ว่าราชการจังหวัดตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๗ กรณีจึงต้องถือว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างแน่ชัดเมื่อได้รับทราบรายงานผลการสอบสวนเพิ่มเติมของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ส.ป.ก. จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปี นับแต่วันที่ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ การที่ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ในการรังวัดตรวจสอบให้มีการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ที่ดำเนินการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น เป็นเพียงองค์ประกอบข้อหนึ่งของการกระทำละเมิดเท่านั้น เนื่องจากในขณะนั้น ส.ป.ก. ยังไม่ได้ซื้อที่ดินแปลงพิพาท จึงยังไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ ส.ป.ก. เมื่อต่อมา ส.ป.ก. ได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวและอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. แปลงพิพาทดังกล่าว และแจ้งคำสั่งให้ ส.ป.ก. รับทราบ จึงต้องถือว่า วันที่ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหาย คือ วันที่ ส.ป.ก. ได้รับแจ้งคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่สั่งเพิกถอนหรือแก้ไขแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. แปลงพิพาทดังกล่าว อันเป็นวันครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิด เมื่อปรากฏว่านับตั้งแต่วันที่ ส.ป.ก. ได้รับแจ้งคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่เพิกถอนหรือแก้ไขแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ยังไม่เกินสิบปี กรณีจึงถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว

: กรณีคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจในการออกคำสั่ง ย่อมไม่มีผลบังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการออกคำสั่งภายในอายุความ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๕๓/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะผู้รับมอบอำนาจจากกรมที่ดินและสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีอธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ มีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำการรังวัดตรวจสอบที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ ส.ป.ก. ผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหาย และได้รายงานผลการสอบสวนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังไม่ทราบจำนวนค่าเสียหายที่เกิดขึ้น กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้ทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามความเห็นของกระทรวงการคลังและรายงานค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้เป็นเงินจำนวน ๔,๐๔๕,๐๓๔ บาท ซึ่งแม้ข้อเท็จจริงจะไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้เห็นชอบกับรายงานดังกล่าวเมื่อใด แต่เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด



ต่อกระทรวงการคลัง กรณีจึงถือว่าวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เป็นวันอย่างช้าที่สุดที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งหน่วยงานจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เนื่องจากในเรื่องนี้กรมที่ดินและ ส.ป.ก. ได้มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจเฉพาะการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๒ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจ และไม่มีผลเป็นการบังคับให้ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และแม้ต่อมาเลขาธิการ ส.ป.ก. จะมีคำสั่งมอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการแทนในการออกคำสั่งเรียกเงินหรือรับเงินค่าสินไหมทดแทน โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ แจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่เมื่อกรณีนี้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๐ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ประกอบกับมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว ประกอบกับในกรณีนี้ อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ เพิกถอนหรือแก้ไขแผนที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. แปลงพิพาทและได้แจ้งคำสั่งให้ ส.ป.ก. ทราบ จึงต้องถือว่าวันที่ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหาย คือ วันที่ ส.ป.ก. ได้รับแจ้งคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินและเมื่อไม่ปรากฏว่า ส.ป.ก. ได้รับแจ้งคำสั่งในวันใด แต่อธิบดีกรมที่ดินได้ลงนามในคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขแผนที่และเนื้อที่เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ เมื่อนับตั้งแต่วันดังกล่าว จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งไม่อาจนำอายุความทางอาญามาบังคับใช้กับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ได้ เนื่องจากไม่ปรากฏว่าได้มีการแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีหรือได้มีคำพิพากษาว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อพิจารณาข้อ ๑๗ วรรคสาม และวรรคสี่ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จะเห็นได้ว่าในระหว่างที่กระทรวงการคลังตรวจสอบสำนวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด และยังไม่มีผลการแจ้งผลการตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐทราบก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน นั้น ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าใกล้จะครบกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึง



การละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว กรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐย่อมมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่เห็นสมควรได้ หากต่อมาภายหลังกระทรวงการคลังมีความเห็นแตกต่างในส่วนของจำนวนเงิน และหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ออกคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชำระในมูลฐานความรับผิดชอบเดิมให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง การออกคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนของหน่วยงานของรัฐเช่นนี้ ถือเป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมเฉพาะในส่วนจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น การออกคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังจึงมีผลในทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเดิมของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่ และโดยที่การออกคำสั่งในระหว่างการพิจารณาสำนวนของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๗ ของระเบียบดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งหน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินแก่ตนได้ การออกคำสั่งของหน่วยงานของรัฐเช่นนี้ จึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่อันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีอันเป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบอันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และเมื่อเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงเวลาใดให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้ อายุความสองปี และสิบปี ในการออกคำสั่งใหม่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชำระให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่คำสั่งเดิมของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่นำเงินมาชำระเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น^{๑๙} เมื่อไม่ปรากฏเหตุดังกล่าว การที่หน่วยงานของรัฐได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังในเวลาต่อมา แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันเกิดเหตุละเมิด ก็ถือเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วแต่กรณี^{๒๐}

^{๑๙} ดูความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๔๕/๒๕๔๙ เพิ่มเติม

^{๒๐} เกี่ยวกับปัญหาการนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีการออกคำสั่งแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน โปรดดูมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒๗/๒๕๖๕ เพิ่มเติม



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๘๗/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดได้ทำการสอบสวนในส่วนของการจ้างเหมาปรับปรุงสถานีดับเพลิงหัวหมากแล้ว เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้อนุมัติการจัดทำราคากลางต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งปลัดกรุงเทพมหานคร ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้วินิจฉัยสั่งการเห็นชอบเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ และได้ส่งสำนวนการสอบข้อเท็จจริงฯ ให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ ต่อมา ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ แต่ไม่เห็นด้วย จึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๕๔ อุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ และได้พิจารณาเห็นชอบตามความเห็นดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ กรณีจึงถือว่า วันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ จึงเป็นการออกคำสั่งภายในกำหนดระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี และมีผลทำให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ จึงมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงในวันดังกล่าว โดยระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความและต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น อายุความสองปีในการออกคำสั่งใหม่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเริ่มนับใหม่นับแต่วันที่คำสั่งเดิมถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขเวลาหรือด้วยเหตุอื่น เมื่อคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดีนับตั้งแต่วันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป และเมื่อไม่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขเวลาหรือด้วยเหตุอื่น อันจะเป็นเหตุให้เริ่มนับอายุความใหม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ที่แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนเพิ่มมากขึ้นจากคำสั่งเดิมตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในอายุความสองปีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



และโดยที่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ ทั้งกรุงเทพมหานครและกระทรวงการคลังมีความเห็นสอดคล้องกันว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และต้องรับผิดชอบกรุงเทพมหานคร เพียงแต่มีความเห็นแตกต่างเกี่ยวกับจำนวนเงินที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบซึ่งเป็นเพียงรายละเอียดของค่าเสียหายที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้เท่านั้น การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงมีอายุความสองปี นับแต่วันที่กรุงเทพมหานครรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน มิใช่กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่กรุงเทพมหานครมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแต่อย่างใด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๖๑/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่อธิบดีกรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมการปกครองเป็นเงินจำนวน ๒๔๘,๐๕๐.๐๑ บาท จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการค่านวราคากลาง ดำเนินการกำหนดราคากลางไม่ถูกต้อง และมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๔๙๖,๑๐๐.๐๒ บาท จากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงาน โดยทั้งสองกรณีอาศัยมูลเหตุตามสัญญาเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทั้งสองคำสั่งดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กรมการปกครองได้มอบหมายให้จังหวัดน่านร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในกรณีดังกล่าว ซึ่งจังหวัดน่านได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีที่ตรวจสอบพบว่า โครงการขุดลอกเปิดทางน้ำของอำเภอเมืองน่าน มีการกำหนดราคากลางไม่ถูกต้อง ทำให้ราคาตามสัญญาจ้างเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ สูงกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการค่านวราคากลางเป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว เห็นควรยุติเรื่อง ผู้ว่าราชการจังหวัดน่านเห็นชอบตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ จึงได้รายงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ และได้ส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ต่อมา ในระหว่างการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าระยะเวลาจะครบกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิดในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการค่านวราคากลาง เป็นเงินจำนวน ๗๔๔,๑๕๑ บาท และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่ออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมา กระทรวงการคลังได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดน่าน แจ้งว่ามูลละเมิดตามสัญญาเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ มีความเสียหาย ๑,๒๔๐,๒๕๐.๐๖ บาท และเกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดี ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่ ๑ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการค่านวราคากลาง ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินจำนวน ๒๔๘,๐๕๐.๐๑ บาท และกรณีที่ ๒ การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมงาน ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๔๙๖,๑๐๐.๐๒ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดี



คดีใช้ค่าเสียหายตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ และให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมการปกครองจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นคณะกรรมการค่านวราคากลางเป็นเงินจำนวน ๒๔๘,๐๕๐.๐๑ บาท และมีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนจากกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงาน โดยให้รับผิดชอบร้อยละ ๔๐ ของค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๔๙๖,๑๐๐.๐๒ บาท จะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการค่านวราคากลางนั้น แม้คณะกรรมการฯ เห็นว่าไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบและเห็นควรยุติเรื่อง และจังหวัดน่านซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการฯ เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ และได้ส่งสำนวนการสอบสวนและความเห็นดังกล่าวให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่เมื่อต่อมาในระหว่างการตรวจสอบของกระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นว่าการดำเนินการจัดทำโครงการขุดลอกเปิดทางน้ำของอำเภอเมืองน่าน ตามสัญญาเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ซึ่งถือว่าวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ เป็นวันทำละเมิด การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบและได้ออกคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๗๔๔,๑๕๑ บาท จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินแก่ตนได้ การออกคำสั่งของหน่วยงานของรัฐเช่นนี้จึงเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ซึ่งถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวอย่างช้าที่สุดในวันที่มีหนังสือลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ เพื่ออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว อันเป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีดังกล่าวสะดุดหยุดลง ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้บังคับต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ อันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความ และต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น อายุความสองปีและสิบปีในการออกคำสั่งใหม่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลังจึงเริ่มนับใหม่ตั้งแต่วันที่คำสั่งเดิมถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขเวลาหรือด้วยเหตุอื่น การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ เพิกถอนคำสั่งเดิมตามหนังสือลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๘ และให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการค่านวราคากลางตามสัญญาเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ รับผิดชอบคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมการปกครองเป็นเงินจำนวน ๒๔๘,๐๕๐.๐๑ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมงานตามสัญญาเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ นั้น ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีผู้ฟ้องคดีประมาณเลื้อยอย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานแต่อย่างใด จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบในฐานะเป็นผู้ควบคุมงาน แต่เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมีกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งผลการตรวจสอบจากกระทรวงการคลังตามหนังสือลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งตามหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้ควบคุมงานรับผิดชอบชดใช้เงินจำนวน ๔๙๖,๑๐๐.๐๒ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อย่างไรก็ตาม ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานตามสัญญาเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ซึ่งถูกกล่าวหาว่า ไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยการตรวจและควบคุมงานให้ผู้รับจ้างปฏิบัติให้เป็นไปตามแบบรูปและรายละเอียดตามข้อกำหนดในสัญญา ซึ่งแม้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าสัญญาจ้างฉบับดังกล่าวได้สิ้นสุดลงเมื่อใด แต่การทำสัญญาจ้างดังกล่าวเป็นการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น เมื่อสัญญาจ้างเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ทำขึ้นเมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ จึงคาดหมายได้ว่า สัญญาจ้างดังกล่าวจะสิ้นสุดลงอย่างช้าที่สุดในวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ ซึ่งถือว่าวันที่ผู้ฟ้องคดีทำละเมิดในกรณีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ควบคุมงาน คือ วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๘ การที่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ควบคุมงานตามสัญญาเลขที่ ๙/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมการปกครอง เป็นเงินจำนวน ๔๙๖,๑๐๐.๐๒ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินจำนวน ๔๙๖,๑๐๐.๐๒ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อสังเกต คดีนี้มีกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอาจต้องรับผิดชอบสองกรณี โดยกรณีแรกเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบและมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอายุความจึงสะดุดหยุดลงดังที่ได้กล่าวมาแล้ว และกรณีที่สองเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบ เช่นนี้ย่อมไม่มีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อต่อมากระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิดชอบ การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แม้จะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่



หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่เมื่อใช้สิทธิเรียกร้องพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ท่าละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๒๔/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กองทัพเรือ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาคลังสรรพาวุธ เป็นเหตุให้พลทหารลักอาวุธปืนและซองบรรจุกระสุนปืนของทางราชการไปได้โดยง่าย ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นว่าเครื่องสรรพาวุธที่สูญหายเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ ผู้บัญชาการทหารเรือจึงวินิจฉัยสั่งการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และมีหนังสือแจ้งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ แต่เมื่อพ้นระยะเวลา ๑ ปี ๖ เดือนแล้ว กระทรวงการคลังยังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีคำสั่งลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๙ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีคำสั่งอนุมัติเมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนเป็นรายเดือนให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี หลังจากนั้น กรมบัญชีกลางมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๙ แจ้งผลการตรวจสอบ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าอาวุธปืนและซองบรรจุกระสุนปืนตามราคาตลาด ณ วันที่สูญหายเต็มจำนวน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ แก้ไขคำสั่งลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ เป็นให้รับผิดชอบตามราคาตลาด ณ วันที่อาวุธปืนและซองบรรจุกระสุนปืนสูญหายเป็นเงินจำนวน ๔๑๕,๘๐๐ บาท เห็นว่า วันที่ผู้บัญชาการทหารเรือซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบดังกล่าว คือ วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน อันมีผลเป็นการเริ่มนับอายุความสองปีในการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ราคาอาวุธปืนและซองบรรจุกระสุนปืนดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยอายุความการใช้สิทธิดังกล่าวจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีก็ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๙ จึงเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในขณะที่ยังไม่พ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบ อันทำให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความและต้องเริ่มนับ



อายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น ในกรณีเช่นนี้ อายุความสองปีในการออกคำสั่งใหม่ของหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเพื่อแก้ไขจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีต้องชำระให้เป็นไปตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงเริ่มนับใหม่ นับแต่วันที่คำสั่งเดิมถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขหรือด้วยเหตุอื่น ซึ่งไม่ปรากฏว่าคำสั่งดังกล่าวถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงด้วยเงื่อนไขหรือด้วยเหตุอื่นอันจะเป็นเหตุให้เริ่มนับอายุความใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ แก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งลงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๔๙ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จากเดิมจำนวน ๔๒,๐๙๔.๓๖ บาท เป็นจำนวน ๔๑๕,๘๐๐ บาท ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อันมีลักษณะเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมเฉพาะในส่วนจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องชดใช้ซึ่งถือเป็นเพียงการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยหรือผิดพลาดเล็กน้อยเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ฟ้องคดีจะพึงต้องชำระ มิใช่เป็นการออกคำสั่งใหม่ จึงถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกคำสั่งโดยใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่

๒) กำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในส่วนที่กำหนดว่า กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมิกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ประกอบกับข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ เมื่อหน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชำระค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอาญาให้ขาดอายุความ จะเห็นได้ว่า กรณีดังกล่าวกำหนดอายุความหนึ่งปีจะเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง^{๒๑} ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ต้องได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังด้วย เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้ขึ้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความ คำสั่งย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

^{๒๑} เกี่ยวกับปัญหาการเริ่มนับอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โปรดดูมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ ครั้งที่ ๑๒/๒๕๖๕ เพิ่มเติม



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๕/๒๕๖๕ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การจัดทำราคากลางงานจ้างเหมาปรับปรุงสถานีดับเพลิงบรรทัดทอง ไม่ได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามเห็นชอบตามรายงานดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ จากนั้นได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงฯ ดังกล่าวไปให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ แจ้งผลการพิจารณา โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจึงมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่กรุงเทพมหานครมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ไปจนถึงวันที่เจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่งเป็นต้นไปตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือความเห็นของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ และได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังเมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเห็นชอบตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว ไม่ใช่นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๒/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบงานจ้างเหมาปรับปรุงสถานีดับเพลิงย่อยสามเสนแล้วพบว่า การจัดทำราคากลางไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ทำให้ราคากลางสูงกว่าที่ควรจะเป็น และการก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบรูปรายการ ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ โดยมีความเห็นว่าการดังกล่าวนี้กรุงเทพมหานครไม่ได้รับความเสียหาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิด และไม่มีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้สั่งการว่าเห็นชอบท้ายหนังสือดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๓ และมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ จากนั้น กรมบัญชีกลาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า คณะกรรมการประมาณ



ราคากลางปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้กรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นกรรมการประมาณราคากลางต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครได้รับแจ้งความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เกษียณย้ายหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗ จึงถือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางเห็นว่าต้องรับผิดชอบ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วินิจฉัยสั่งการเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๔ ว่า เห็นชอบตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบและออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ถูกต้องตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง จึงถือว่าวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๔ เป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งลงวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ลงลายมือชื่อรับทราบการแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ คำสั่งดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดีตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป และถือเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๗/๒๕๖๕ ที่ อผ. ๒๘๕/๒๕๖๕ และที่ อผ. ๖๘/๒๕๖๖ วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๑๖/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายอำเภอสุวรรณภูมิได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคที่ ๗ ตรวจสอบงบการเงินของเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิแล้วพบว่า ในงวดปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิมีการจ่ายขาดเงินสะสมเกินกว่าเงินสะสมที่สามารถนำไปใช้จ่ายได้ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รายงานผลการสอบสวนว่า แม้การเบิกจ่ายเงินจะไม่ถูกต้องตามระเบียบ แต่ไม่เกิดความเสียหายแก่เทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ จึงไม่มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ ซึ่งนายอำเภอสุวรรณภูมิเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว และได้มีหนังสือรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวต่อกระทรวงการคลังปรากฏว่า กระทรวงการคลังแจ้งผลการพิจารณาว่า มีเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบถึงผู้ฟ้องคดีด้วย แต่ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการสอบข้อเท็จจริงแก่เจ้าหน้าที่บางรายใหม่ จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า หลังจากนายอำเภอสุวรรณภูมิได้รับหนังสือแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลังลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ นายอำเภอสุวรรณภูมิได้ลงนามย้ายหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ แต่เมื่อการลงนามดังกล่าวไม่ได้มีความเห็นอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะว่าเห็นชอบ



หรือเห็นแย้งกับความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยในกรณีนี้ที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่ผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ การลงนามของนายอำเภอสุวรรณภูมิ จึงเป็นเพียงการลงนามเพื่อทราบผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังและดำเนินการต่อไปเท่านั้น เมื่อต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้เสนอรายงานผลการสอบสวนใหม่ ลงวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ มีความเห็นตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และผู้ว่าราชการจังหวัดร้อยเอ็ด (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ลงนามเห็นชอบให้เจ้าหน้าที่ผู้ที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามที่คณะกรรมการฯ เสนอ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิ และผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งดังกล่าวในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และโดยที่คำสั่งลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงถือว่าคำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีผลไปถึงผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ อันเป็นช่วงเวลาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ควบคุมดูแลเทศบาลตำบลสุวรรณภูมิมีคำสั่งตามความเห็นกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับข้อ ๑๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีการสั่งการว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแล้ว หากเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วต่อมาได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยมีเหตุผลว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จากนั้นกระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ก็ถือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดเช่นเดียวกัน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๗๙/๒๕๖๖ กรณีหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แล้วต่อมาได้มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยมีเหตุผลว่า เจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำการไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จากนั้นกระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้หน่วยงานของรัฐทราบว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ถือเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด



แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อคดีนี้กระทรวงการคลังได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ แจ้งผลการพิจารณาต่อหน่วยงานของรัฐ การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบการแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีแล้ว

อย่างไรก็ดี ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าการที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าไม่ต้องรับผิดชอบนั้น ย่อมไม่มีเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แม้จะเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังก็ตาม แต่หากเป็นการออกคำสั่งเมื่อพ้นอายุความสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นนี้ คำสั่งเรียกให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๖๔/๒๕๖๕ กรณีที่จะถือว่าการก่อสร้างถนนพิพาทซึ่งไม่เป็นไปตามแบบรูปและรายการละเอียดได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างนั้น จะต้องถือเอาจากการที่หน่วยงานของรัฐผู้ว่าจ้างเบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้แก่บริษัทผู้รับจ้างเป็นสำคัญ เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีการอนุมัติจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๑ ให้แก่บริษัทผู้รับจ้าง โดยบริษัทผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้างเมื่อวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๔ จากนั้นมีการอนุมัติจ่ายเงินค่าจ้างงวดที่ ๒ และงวดสุดท้าย ซึ่งบริษัทผู้รับจ้างได้รับเงินค่าจ้าง เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดต่อองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ในการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบลทับใหญ่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการตรวจการจ้างปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มิได้มีการตรวจรับงานให้เป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย โดยคณะกรรมการได้รายงานผลต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตรวจการจ้างงานก่อสร้างถนนพิพาทถูกต้องตามกฎหมาย และมีได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหาย ต่อมา กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่า ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทน โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๕๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงวันที่ ๓๐ กันยายน



๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ นั้น แม้จะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่การมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ก็เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีเมื่อพ้นอายุความสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการกระทำละเมิดต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในส่วนที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข้อสังเกต ความในตอนท้ายของมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กรณีที่เห็นว่า “ไม่ต้องรับผิด” หมายถึง ตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่ต้องรับผิด แล้วต่อมา กระทรวงการคลัง เห็นว่า “ต้องรับผิด” ซึ่งถือได้ว่าการสั่งการสองครั้งตามข้อพิจารณาข้างต้น แต่หากเป็นกรณีตามข้อ ๑๘ วรรคสาม เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่ามิใช่เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิด “เพิ่มเติม” ซึ่งหมายความว่ายังไม่ได้มีการสั่งการสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้น เช่นนี้เมื่อมีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้ว อายุความย่อมเป็นสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้สั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด หรือก็คือวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ตอนต้น ไม่ใช่อายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ตอนท้าย

๓) กำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้เป็นการทั่วไปให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้นขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด แต่หากกรณีเป็นการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่โทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่า ก็ให้นำเอาอายุความทางอาญาที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับ แม้ต่อมาพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จะมีการบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๑๐ วรรคสอง บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดแต่กระทรวงการคลังเห็นว่าต้องรับผิด แล้วแต่กรณีก็ตาม แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะก็มีข้อความขัดหรือแย้งกับข้อความที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป อันมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติในมาตราดังกล่าวเฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดว่า สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น มิได้มีข้อความขัดหรือแย้งอันมีผลเป็นการยกเว้นในส่วนที่บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว โดยในส่วนของ “วันทำละเมิด” นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับวันทำละเมิดไว้ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

: กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตจัดซื้อจัดจ้างถือได้ว่าวันที่ได้มีการอนุมัติจ่ายเงินไป คือ วันที่มีการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๖ กรณีที่มีการร้องเรียนว่า ตรวจพบการทุจริตในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจระดับชุมชน เกี่ยวกับการดำเนินการจัดซื้อพันธุ์ยางพาราและการจัดซื้อพันธุ์ไม้สวน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า วันที่หน่วยงานของรัฐอนุมัติให้เบิกจ่ายเงินกรณีค่าต้นกล้ายางพารา คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ส่วนกรณีโครงการพันธุ์ไม้สวน แม้ไม่ปรากฏว่ามีการอนุมัติเบิกจ่ายเงินเมื่อใด แต่ตามฎีกาดังกล่าวปรากฏวันที่ผู้มีอำนาจลงนามในใบถอนเงินหรือเช็คธนาคาร คือ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ กรณีจึงถือได้ว่าวันที่ได้มีการอนุมัติจ่ายเงินไป คือ วันที่มีการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องภายในกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด โดยเริ่มนับอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องนับแต่วันทำละเมิดดังกล่าวตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีนี้เมื่อนับระยะเวลาตั้งแต่วันกระทำละเมิดอย่างช้าที่สุด คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ จนถึงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้สิทธิเรียกร้องออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งให้ชดใช้เงินเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด

ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๖๗/๒๕๖๖ ข้างต้น ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตจัดซื้อจัดจ้าง จะเห็นได้ว่า คดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า วันที่ได้มีการอนุมัติจ่ายเงิน คือ วันที่มีการกระทำละเมิด อย่างไรก็ตาม สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการจัดซื้อจัดจ้างของหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบ ขั้นตอน หรือวิธีปฏิบัติของทางราชการ ทำให้เกิดความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐจากการจัดซื้อจัดจ้างในราคาที่สูงขึ้น นั้น โดยที่การพิจารณาว่าวันใดถือว่าเป็น “วันทำละเมิด” ย่อมมีความสำคัญต่อการพิจารณาถึงอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ดังนั้น จึงได้มีการนำประเด็นเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยในการประชุมครั้งที่ ๓๓/๒๕๖๕ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ได้มีข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับวันทำละเมิดอันเป็นวันเริ่มต้นอายุความไว้ว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่ากรณีเจ้าหน้าที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ไม่ว่าด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม หากความเสียหายอันเป็นผลของการกระทำนั้นยังไม่เกิดขึ้น ย่อมยังไม่เป็นละเมิด และความเสียหายในกรณีเช่นนี้ หากต้องรู้ถึงจำนวนความเสียหายที่แน่ชัดไม่ เพียงแต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน ทั้งนี้ เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นในวันใด ถือว่าวันนั้นเป็นวันทำละเมิด อันเป็นวันเริ่มต้นอายุความแห่งสิทธิเรียกร้องในหนี้ละเมิด ในส่วนของอายุความอย่างยาวที่สุด ๑๐ ปี ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออายุความทางอาญาที่ยาวกว่าตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง โดยที่ประชุมใหญ่ฯ ครั้งดังกล่าว ได้วินิจฉัยวันทำละเมิดในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ๓ กรณี ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง วันทำละเมิดในกรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อที่ดินกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เห็นว่า ในโอกาสแรกที่หน่วยงานของรัฐได้เข้าทำสัญญากับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นสัญญาซื้อขายเสร็จเด็ดขาด หรือสัญญาจะซื้อจะขายที่ได้มีการวางเงินมัดจำไว้หรือไม่ก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคู่สัญญา เกิดสิทธิ และหน้าที่ระหว่างคู่สัญญาที่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้ให้แก่กันและกันเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงในสัญญา ฉะนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้เข้าทำสัญญาเช่นว่านี้แล้ว ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้ตามข้อสัญญา และหากหน่วยงานของรัฐปฏิเสธที่จะปฏิบัติการชำระหนี้ให้ถูกต้องครบถ้วน หรือได้ยกเลิกสัญญา คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งย่อมใช้สิทธิเรียกร้องให้ต้องรับผิด ดังนั้น วันที่หน่วยงานของรัฐได้เข้าทำสัญญาในโอกาสแรกเช่นว่านั้น จึงเป็นวันที่มีความเสียหายที่แน่นอนเกิดขึ้นแล้ว แก่หน่วยงานของรัฐ อันมีผลมาจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ และต้องถือว่าวันดังกล่าว เป็นวันที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีที่สอง วันทำละเมิดในกรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดจ้างงานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เห็นว่า วันทำละเมิดในกรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดจ้างงานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ คือ วันที่ได้มีการทำสัญญา เนื่องจากเป็นวันที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคู่สัญญาอันก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้ตามข้อสัญญาเช่นเดียวกับกรณีที่หนึ่ง

กรณีที่สาม วันทำละเมิดในกรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอื่น นอกเหนือจากการจัดซื้อที่ดินและการจัดจ้างงานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เห็นว่า วันทำละเมิดในกรณีเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างพัสดุอื่น นอกเหนือจากการจัดซื้อที่ดินและการจัดจ้างงานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ คือ วันที่ได้มีการทำสัญญา เนื่องจากเป็นวันที่ก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างคู่สัญญา อันก่อให้เกิดหน้าที่แก่หน่วยงานของรัฐที่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้ตามข้อสัญญาเช่นเดียวกัน



: กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการกำหนดราคากลางในการทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด วันทำละเมิดย่อมได้แก่วันทำสัญญาจ้าง เพราะหน่วยงานของรัฐต้องผูกพันในฐานะคู่สัญญาในการจ่ายเงินค่าจ้าง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๘๑/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายกเทศมนตรีเมืองสุรินทร์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลางฯ ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้ตรวจสอบราคาวัสดุก่อสร้างของสำนักงานพาณิชย์จังหวัด ไม่ได้ใช้ราคาค่าแรงงานตามที่สำนักงบประมาณกำหนด และราคาต่อหน่วยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ทางราชการกำหนด ซึ่งคณะกรรมการกำหนดราคากลางฯ ได้เสนอราคากลางต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๘ เพื่อประกอบการพิจารณาจัดจ้าง และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำราคากลางที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางฯ กำหนดขึ้นมาใช้อ้างอิงและพิจารณาค่าก่อสร้างของผู้เสนอราคาและทำสัญญาจ้างลงวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ในราคาที่สูงกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้เทศบาลเมืองสุรินทร์ได้รับความเสียหาย เพราะต้องผูกพันในฐานะคู่สัญญาในการจ่ายเงินค่าจ้าง ดังนั้น วันทำละเมิดย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ ซึ่งเป็นวันทำสัญญาจ้างดังกล่าว มิใช่วันที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางฯ ได้ลงนามกำหนดราคากลางในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๘ หรือวันที่เทศบาลเมืองสุรินทร์นำราคากลางไปประกอบการประกาศประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ ในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๘ แต่อย่างใด เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๘ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความสิบปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

: กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการทุจริตเงินของทางราชการในลักษณะของการกระทำละเมิดต่อเนื่อง หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันสุดท้ายที่กระทำละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๓๓/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นางสาว จ. ผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ฟ้องคดี กระทำการทุจริตเงินของทางราชการ ระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้สิทธิเรียกให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้บังคับบัญชาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสิบปีนับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๐ คือ ภายในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิดซึ่งขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



: กรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย วันกระทำละเมิด ได้แก่ วันที่โฉนดที่ดินถูกเพิกถอน อันเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องกับการออกโฉนด ครบองค์ประกอบฐานละเมิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๐๕/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นผู้มีส่วนร่วมในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว เป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษ ผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหาย เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยโฉนดที่ดินดังกล่าวถูกเพิกถอนในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๗ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่กรมควบคุมมลพิษได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี ครบองค์ประกอบฐานละเมิด ซึ่งถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดต่อกรมควบคุมมลพิษ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔) กำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่า

กรณีที่มีการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐมีความเกี่ยวเนื่องกับการกระทำ ความผิดมิโทษทางอาญา นั้น มาตรา ๔๔๘ วรรคสอง^{๒๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้กรณีเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมี กำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ โดยการ นำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาบังคับใช้กับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว มาตรา ๕๑^{๒๓} แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แยกข้อพิจารณาเป็น ๔ กรณี ได้แก่

^{๒๒} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๔๘

ฯลฯ

ฯลฯ

แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนด อายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไว้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

^{๒๓} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา ๕๑ ถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้น ย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา แม้ถึงว่าผู้เยาว์ หรือผู้วิกลจริตในมาตรา ๑๙๓/๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะเป็นผู้ฟ้องหรือได้ฟ้องต่างหาก จากคดีอาญาก็ตาม

ถ้าคดีอาญาใดได้ฟ้องต่อศาลและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาลด้วยแล้ว แต่คดียังไม่เด็ดขาด อายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมระงับเหตุลงตามมาตรา ๕๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา



(๑) กรณีถ้าไม่มีผู้ใดฟ้องทางอาญา สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องทางแพ่งเนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามกำหนดเวลาดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญา (๒) กรณีถ้าคดีอาญาได้ได้ฟ้องต่อศาลและได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาลด้วยแล้ว แต่คดียังไม่เด็ดขาดอายุความซึ่งผู้เสียหายมีสิทธิจะฟ้องคดีแพ่งย่อมระงับตามมาตรา ๙๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญา (๓) กรณีถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่จะได้ฟ้องคดีแพ่งสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา ๑๙๓/๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ (๔) กรณีถ้าโจทก์ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่จะได้ยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในกรณีที่บทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงการฟ้องคดีแพ่งเมื่อนำมาปรับใช้แก่การพิจารณาอายุความในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ย่อมมีนัยถึงคดีปกครองและการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ เนื่องจากการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนถือเป็นการกระทำในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้

๔.๑) กำหนดอายุความในกรณีไม่มีผู้ใดฟ้องคดีอาญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๘๘/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลบ้านไทร (ผู้ฟ้องคดี) ได้ดำเนินการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรประโคนชัยเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกเมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ ในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ซึ่งมีระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี ซึ่งมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดอายุความไว้สิบห้าปี ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีภายในสิบห้าปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำให้เกิดความเสียหายดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงมูลเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ฟ้องคดีเริ่มเกิดขึ้นจากการปลอมแปลงข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ของผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบ และมีการใช้จ่ายเงินงบประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการกำหนด และวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอย่างเร็วที่สุด

ถ้าโจทก์ได้ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษาลงโทษจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่จะได้ฟ้องคดีแพ่งสิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีตามกำหนดอายุความในมาตรา ๑๙๓/๓๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ถ้าโจทก์ฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยจนคดีเด็ดขาดแล้วก่อนที่จะได้ยื่นฟ้องคดีแพ่งสิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๖ อันเป็นวันแรกแห่งปีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อาจกระทำการอันมีลักษณะเป็นความผิดทางอาญาครั้งแรกจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ ยังไม่เกินไปกว่าสิบห้าปี การกระทำความผิดต่างกรรมที่เกิดขึ้นภายหลังจากนั้นจึงยังไม่เกินไปกว่าสิบห้าปีนับแต่วันที่กระทำความผิดด้วยเช่นเดียวกัน กรณีจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายภายในอายุความสิบห้าปีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สืบเนื่องจากเมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ (เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๖) สำนักงานที่ดินอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ได้ดำเนินการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และโฉนดที่ดิน จำนวน ๓๒ แปลง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้กรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอน น.ส.๓ ก. และโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นเหตุให้ ส.ป.ก. ผู้ซื้อที่ดินตามโครงการกองทุนที่ดินได้รับความเสียหาย ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งได้รับมอบอำนาจจาก ส.ป.ก. และกรมที่ดิน ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ มีหนังสือลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๑ รายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วเห็นชอบและมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงให้อธิบดีกรมบัญชีกลางทราบ และหนังสือลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ดังนั้น วันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๑ จึงเป็นวันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และต้องดำเนินการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปีนับแต่วันดังกล่าว ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ คือ ภายในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ แต่ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาดังกล่าวแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ ส.ป.ก. กรณีดังกล่าว แม้เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเมื่อพ้นกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ตาม แต่โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษ มิได้มีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติให้อายุความอาญาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับในการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดทางอาญา เมื่อกรณีดังกล่าวนี้



พนักงานอัยการยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม และศาลยุติธรรมฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ฐานเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และมีคำพิพากษาลงโทษจำคุกผู้ฟ้องคดี ๑๐ ปี คดีถึงที่สุดแล้ว และอายุความสำหรับความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้น กำหนดไว้สิบห้าปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความสิบห้าปีนับแต่วันทำละเมิด คือ นับแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๘ และวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนและแก้ไขรูปแบบที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินและ น.ส. ๓ ก. แล้วแต่กรณี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ ส.ป.ก. จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความสิบห้าปีนับแต่วันทำละเมิด

ข้อสังเกต สำหรับการนำอายุความอาญาที่ยาวกว่ามาใช้บังคับในการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดทางอาญาตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น การพิจารณา “มูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา” ถือเป็นข้อพิจารณาเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กล่าวคือ แม้เป็นการกระทำต่อเนื่องเรื่องเดียวกันกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหลายราย หากเจ้าหน้าที่รายใดมิได้ถูกกล่าวหาหรือดำเนินคดีอาญา การพิจารณาอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องในการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับเจ้าหน้าที่รายนั้น ย่อมต้องใช้อายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังเช่นกรณีการกระทำละเมิดของผู้ฟ้องคดีในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๑/๒๕๖๖ ซึ่งเป็นการกระทำต่อเนื่องเรื่องเดียวกันกับการกระทำของผู้ฟ้องคดีในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๗/๒๕๖๖ ข้างต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๔๑/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดอุดรธานี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กรณีกล่าวหาว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานปกครอง ๖ (ปลัดอำเภอ) ปฏิบัติหน้าที่แทนนายอำเภอเพ็ญ จังหวัดอุดรธานี ได้อนุมัติให้มีการแก้ไขรูปแบบที่และเนื้อที่ในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขรูปแบบที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. ที่พิพาท ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า คดีนี้เป็นการกระทำต่อเนื่องเรื่องเดียวกันกับการกระทำของเจ้าหน้าที่กรณีการออก น.ส. ๓ ก. โดยมีขอบ ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวข้องหลายรายรวมถึงผู้ฟ้องคดี โดยทางราชการได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญากับเจ้าหน้าที่หลายราย และศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้นาย พ. นาย ข. และนาย อ. มีความผิดตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีอายุความ ๑๕ ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณารายงานการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด สรุปความได้ว่า กรมที่ดินได้มีคำสั่งลงโทษไล่ออกข้าราชการสังกัดกรมที่ดิน จำนวน ๔ ราย และได้มีการแจ้งความร้องทุกข์



ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีอาญาแก่ราชการทั้ง ๔ รายดังกล่าวแล้ว ส่วนกรณีการลงนามใน น.ส. ๓ ก. และสั่งแก้ไขรูปแบบที่และเนื้อที่ใน น.ส. ๓ ก. มีผู้กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหาย ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนรวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีเพียงถูกกล่าวหาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ ส.ป.ก. ได้รับความเสียหาย ซึ่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยมิได้มีการกล่าวหาหรือดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นการเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา การใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงต้องใช้ อายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

สำหรับข้อพิจารณาว่าคดีนั้นเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดทางอาญาอันอาจจะนำอายุความคดีอาญาที่ยาวกว่ามาบังคับใช้แก่กรณีหรือไม่เพียงใด นั้น มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๒/๒๕๖๕ วินิจฉัยว่า “...กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ หากปรากฏว่า ความเสียหายดังกล่าวมีมูลอันเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายอาญา สิทธิที่จะเรียกร้องให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีดังกล่าว ย่อมต้องบังคับตามกฎหมายที่กำหนดเวลาที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายอาญาเรื่องอายุความฟ้องคดีอาญาตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ โดยอาจปรากฏการกระทำอันเป็นความผิดทางอาญาที่ก่อให้เกิดความเสียหายดังกล่าวอยู่ใน คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรืออาจบรรยายมาในคำฟ้องหรือปรากฏหลักฐานจากเอกสาร ท้ายคำฟ้อง ไม่ว่าจะเป็นได้มีการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยการร้องทุกข์ กล่าวโทษ หรือฟ้องคดี หรือไม่ ก็ตาม...” เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒๘/๒๕๖๕ เป็นกรณี เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๑๑/๒๕๖๖ เป็นกรณีหน่วยงานของรัฐได้รับแจ้งความเห็นของ กระทรวงการคลัง ซึ่งได้นำข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้วินิจฉัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำรายงานการประชุมเท็จ อันเป็น ความผิดทางอาญามาพิจารณา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๒๘/๒๕๖๕ การที่ผู้ฟ้องคดี เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งหัวหน้างานกิจกรรมเด็กและเยาวชนเป็นผู้จัดทำเอกสารหลักฐาน เพื่อเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยมีการจ่ายเงินตามใบสำคัญ รับเงินลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๓ และลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงถือว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ ผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดทำให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า หน่วยงานของรัฐได้แจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีต่อพนักงานสอบสวนฐาน ปลอมเอกสารและใช้เอกสารปลอม ฉ้อโกง จัดทำหลักฐานเอกสารเท็จ รับรองเอกสารหลักฐาน อันเป็นเท็จ เป็นเจ้าพนักงานมีหน้าที่ทำเอกสารกรอกข้อความลงในเอกสารหรือดูแลรักษาเอกสาร



ทำการปลอมเอกสารโดยอาศัยโอกาสที่ตนเองมีหน้าที่นั้น อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๖๑ มาตรา ๑๖๒ มาตรา ๑๖๔ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๓๔๑ ซึ่งความผิดตามมาตรา ๑๖๑ เป็นความผิดที่มีบทลงโทษหนักสุด โดยที่มาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายอาญา กำหนดอายุความไว้สิบห้าปีนับแต่วันกระทำความผิด และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียังมิได้ถูกฟ้องคดีอาญา การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีนี้จึงต้องนำอายุความทางอาญาที่ยาวกว่ามาบังคับใช้ตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ และผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๖ กรณีจึงเป็น การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายภายในอายุความสิบห้าปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดียังมิได้ถูกฟ้องคดีอาญาก็ตาม แต่สิทธิที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากมูลละเมิดเนื่องจากความผิดดังกล่าวจะยังไม่ระงับไปจนกว่าจะพ้นกำหนดอายุความทางอาญาสิบห้าปีนับแต่วันกระทำความผิด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๑๑/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่กรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองด่าน เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๑ เพื่อนำไปใช้เบิกเงินค่าที่ดินในโครงการก่อสร้างอาคารและระบบบำบัดน้ำเสียเป็นเท็จ ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้ฟ้องคดีอาญาในข้อหาเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบในการจัดทำรายงานการประชุมเท็จแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้นำข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้วินิจฉัยการกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสามในการจัดทำรายงานการประชุมเท็จ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เสียหาย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับแจ้งความเห็นของกระทรวงการคลังดังกล่าว ตามหนังสือลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการเรียกให้ชดใช้ภายในกำหนดเวลาสองปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แล้ว อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีนี้เป็นการเรียกร้องความเสียหายในทางแพ่งอันมีมูลฐานความผิดเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญาตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญา มีโทษหนึ่งปีถึงสิบปี ซึ่งมีอายุความการฟ้องคดีอาญาสิบห้าปีตามมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกรณีนี้ จึงเป็นสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่าสิทธิเรียกร้อง



ความรับผิดทางละเมิด คือ สิบห้าปี เมื่อไม่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐได้ฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่กรณีจึงต้องนำอายุความที่ยาวกว่านั้นมาใช้บังคับตามนัยมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในสิบห้าปีนับแต่วันที่ได้มีการกระทำความผิดตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับมาตรา ๙๕ วรรคหนึ่ง (๒) มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๖๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏแน่ชัดว่า เจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการจัดทำรายงานการประชุมเมื่อใด แต่ถือได้ว่าวันที่จัดทำรายงานการประชุมต้องไม่ช้ากว่าวันที่ได้นำรายงานการประชุมไปใช้ประกอบการพิจารณาเบิกจ่ายเงินเมื่อเจ้าหน้าที่ได้เบิกจ่ายค่าที่ดินในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ จึงถือว่าวันที่ทำรายงานการประชุมเท็จอย่างช้าไม่เกินวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ เป็นวันที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิด หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายใน ๑๕ ปี นับแต่วันดังกล่าว ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๖ การที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งในวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ จึงพ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดสิทธิที่จะฟ้องทางแพ่ง เนื่องจากความผิดนั้นย่อมระงับไปตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจึงขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔.๒) กำหนดอายุความกรณีมีการฟ้องคดีอาญาและศาลพิพากษายกฟ้อง

: กรณีโจทก์ฟ้องคดีอาญา โดยไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาลจนล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าปี คดีจึงขาดอายุความ สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของโจทก์ย่อมระงับไป ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีแพ่ง สิทธิของผู้เสียหายจะฟ้องคดีแพ่งย่อมมีอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ขณะฟ้องคดีอาญาดังกล่าวเป็นกรณีที่มิได้ตัวผู้กระทำความผิดมาขึ้นศาลด้วย อายุความฟ้องคดีแพ่งจึงมิได้สะดุดหยุดลงตามความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้องคดีอาญาถึงที่สุด จึงไม่มีกรณีที่ต้องเริ่มนับอายุความใหม่ กรณีจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๐๕/๒๕๖๖ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ กรณีกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีในฐานะหัวหน้าฝ่ายทะเบียน สำนักงานที่ดินจังหวัด เป็นผู้มีส่วนร่วมในการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษ ผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหาย ข้อเท็จจริงปรากฏว่า อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ได้มีคำพิพากษายกฟ้องเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒ โดยเห็นว่า การที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกับพวกเป็นเจ้าพนักงานร่วมกันปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้น



การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ โดยนาย ส. เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสมุทรปราการ สาขาบางพลี ได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งเป็นโฉนดที่ดินฉบับสุดท้ายให้แก่ นาย ว. กับพวก เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ต่อมา โจทก์ฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ โดยไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาล จำเลยเข้ามอบตัวต่อศาลวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ถือว่าได้ตัวจำเลยมาศาลเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าปีนับแต่วันที่จำเลยกระทำความผิดแล้ว เมื่อโจทก์ฟ้องแต่ไม่ได้ตัวจำเลยมาศาลจนล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าปี คดีจึงขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ (๒) สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของโจทก์ย่อมระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๖) ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นกรณีที่ศาลอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายกฟ้องตามมาตรา ๕๑ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อศาลพิพากษายกฟ้องในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๒ คดีอาญาจึงถึงที่สุดในวันดังกล่าว ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ จึงต้องนำอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับ และโดยที่ขณะฟ้องคดีอาญาดังกล่าว เป็นกรณีที่มิได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลด้วย อายุความฟ้องคดีแพ่งจึงมิได้สะดุดหยุดลงตามความในมาตรา ๕๑ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉะนั้น เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้องคดีอาญาถึงที่สุด จึงไม่มีกรณีที่ต้องเริ่มนับอายุความใหม่ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่กระทำความผิดโดยการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว อันเป็นเหตุให้กรมควบคุมมลพิษได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้จงใจกระทำความผิดกรมควบคุมมลพิษ โดยผิดกฎหมายให้เสียหายแก่ทรัพย์สิน อันถือเป็นการกระทำความผิด เมื่อโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับการออกโฉนด ๒ ฉบับ ถูกเพิกถอนในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่กรมควบคุมมลพิษได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ฟ้องคดี ครอบงำประกอบฐานละเมิด ดังนั้น วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีกระทำความผิดต่อกรมควบคุมมลพิษ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน แม้จะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องภายในสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ตาม แต่การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด จึงขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คำสั่งลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๗ เฉพาะส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรมควบคุมมลพิษ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน



ข้อสังเกต การนับอายุความคดีอาญาในคดีนี้เริ่มนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดี (จำเลย) กระทำความผิดฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กล่าวคือ เริ่มนับอายุความนับแต่วันที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินที่พิพาทฉบับสุดท้ายให้แก่นาย ว. กับพวก เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๖ ในขณะที่การนับอายุความการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น เริ่มนับอายุความนับแต่วันที่อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐผู้ซื้อที่ดินได้รับความเสียหาย โดยโฉนดที่ดินดังกล่าวถูกเพิกถอนในวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ วันดังกล่าวจึงเป็นวันที่ครบองค์ประกอบฐานละเมิด

ส่วนที่สอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น มาตรา ๖๓/๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่มีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีหนังสือเตือนให้ผู้ชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้น และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ วรรคสอง ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามวรรคหนึ่ง ให้แต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองเพื่อดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินต่อไป วรรคสาม เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด วรรคสอง คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้ (๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี (๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว วรรคสาม หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วน และล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้ วรรคสี่ การขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งเพื่อชำระเงิน รวมทั้งค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง ให้กระทำได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว โดยปรากฏคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังต่อไปนี้



: กรณีหน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ภายในอายุความสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๕๗^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อม. ๒๒๔/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า กองทัพเรือ (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีคำสั่งลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๔๑๕,๘๐๐ บาท กรณีกล่าวหาว่า ผู้ฟ้องคดีบกพร่องต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาคลังสรรพาวุธ เป็นเหตุให้พลทหารลักอาวุธปืนและซองบรรจุกระสุนปืนของทางราชการไปได้โดยง่าย อันเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ แจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีนำเงินจำนวน ๔๑๕,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับตั้งแต่วันที่ทำละเมิดไปชำระให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน ๗ วัน นับแต่ได้รับหนังสือดังกล่าว โดยในหนังสือแจ้งเตือนระบุว่าหากพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการชำระเงินให้ถูกต้องครบถ้วน ผู้ถูกฟ้องคดีอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้ลงชื่อรับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๖ และโดยที่ในวันที่มีคำสั่งลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ เรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีการออกกระเป๋ายกกองทัพเรือว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงสามารถนำกระเป๋ายกกองทัพเรือดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีผู้ฟ้องคดีได้ โดยไม่ต้องนำความในมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ในกรณีนี้ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ระยะเวลาอายุความการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกับกระเป๋ายกกองทัพเรือว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็สอดคล้องกัน กรณีนี้จึงต้องเริ่มนับระยะเวลา ๑๐ ปี นับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินแก่ผู้ถูกฟ้องคดี คือ นับแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศลงวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๙ เรื่อง ยึดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน โดยตามประกาศฉบับดังกล่าวระบุให้ยึดทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๒ รายการ ได้แก่ ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๕๔๑ และสิ่งปลูกสร้าง (ทาวเฮ้าส์ ๒ ชั้น) ซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว จึงเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งเป็นวันที่

^{๒๔} ส่วนที่ ๘ การบังคับทางปกครอง มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๓ ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒



ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๕๗^{๒๕} แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ ๑๐ ของระเบียบกองทัพบกเรื่องว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงิน พ.ศ. ๒๕๕๘ กรณีจึงเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๒๔/๒๕๖๖ จะเห็นได้ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้นจะต้องมีแหล่งที่มาของอำนาจมาจากคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคำสั่งที่ได้ออกภายในกำหนดอายุความ นอกจากนี้ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวยังต้องดำเนินการภายในอายุความ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองอีกด้วย ซึ่งปัจจุบันมีกำหนดอายุความสิบปีตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ทั้งนี้ จากคำวินิจฉัยดังกล่าวได้กำหนดให้เริ่มนับอายุความสิบปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน มิใช่วันที่มีหนังสือแจ้งเตือนหรือวันครบกำหนดชำระเงินตามคำสั่งแต่อย่างใด โดยวันที่มีประกาศยึดทรัพย์สินของผู้ต้องชดใช้เงินถือเป็นวันที่เริ่มใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ส่วนที่สาม คติพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

ในส่วนของคติพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง และความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้

๓.๑ อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือทายาทชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นคติพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน

^{๒๕} พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๕๗ คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง



หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ การจะพิจารณาว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากกรณีใดนั้น ต้องดูจากพฤติการณ์การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการกระทำละเมิดในลักษณะใด ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

กรณีที่กำหนดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น

: กรณีฟ้องขอให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ กรณีการดำเนินงานโครงการขุดลอกอ่างเก็บน้ำไม่เป็นไปตามแบบแปลนสัญญา และก่อสร้างไม่ได้มาตรฐาน (ตุคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔๒/๒๕๖๕)

: กรณีฟ้องขอให้ผู้จัดการมรดกของนายกองค้การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ กรณีอนุมัติราคากลางงานขุดลอกคลองในราคาสูงกว่าความจริง (ตุคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๐/๒๕๖๕)

: กรณีฟ้องขอให้พนักงานขับรถบรรทุกขยะขององค์การบริหารส่วนตำบลรับผิดชอบ กรณีขับรถโดยประมาท เป็นเหตุให้รถของทางราชการได้รับความเสียหาย (ตุคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๙๙/๒๕๖๖)

: กรณีฟ้องขอให้ทายาทของผู้อำนวยการโรงเรียนรับผิดชอบ กรณีการจัดซื้ออุปกรณ์ปรับปรุงสนามกีฬาของโรงเรียน มีการใช้วัสดุไม่เหมาะสมกับการใช้งานกลางแจ้ง จึงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ไม่มีการใช้งานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและไม่คุ้มค่า ทำให้ทางราชการได้รับความเสียหาย (ตุคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๖๖)

: กรณีฟ้องขอให้ทายาทของเจ้าหน้าที่พัสดุรับผิดชอบ กรณีเป็นประธานกรรมการดำเนินการจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษ โดยไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่กำหนดให้นำราคาซื้อขายที่ดินใกล้เคียงบริเวณที่จะซื้อหลังสุดประมาณ ๓ รายมาเปรียบเทียบในการพิจารณาจัดซื้อที่ดิน (ตุคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๖๖)

: กรณีฟ้องขอให้ทายาทของผู้อำนวยการกองช่างรับผิดชอบ กรณีจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยแบบอัดท้ายชนิด ๖ ล้อ ขนาดความจุไม่น้อยกว่า ๑๒ ลูกบาศก์เมตร น้ำหนักบรรทุกไม่น้อยกว่า ๑๒,๐๐๐ กิโลกรัม ในราคาที่จัดซื้อสูงกว่าราคามาตรฐานโดยจ่ายขาดจากเงินสะสม อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามหนังสือสั่งการและหนังสือชักชวนความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของกระทรวงมหาดไทย (ตุคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๗/๒๕๖๖)

: กรณีฟ้องขอให้ผู้อำนวยการสถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) รับผิดชอบ กรณีบริหารงานโดยไม่มีความรู้ในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน สร้างปัญหาในการบริหารงานบุคคล ขาดความโปร่งใสในการบรรจุบุคลากร ทำสัญญาและจ่ายเงินเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลของตนเอง กดดันเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินเพื่อให้จ่ายเงินไม่สอดคล้องกับระเบียบ และพบหลักฐานว่าคุณสมบัติในการดำรงตำแหน่งไม่ตรงตามที่กำหนด (ตุคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๖๔/๒๕๖๖)

: กรณีฟ้องขอให้พนักงานมหาวิทยาลัยรับผิดชอบ กรณีไม่ส่งคืนเงินทอนจ่าย (ตุคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๑/๒๕๖๖)



: กรณีฟ้องขอให้นายกองค้การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนโยธา และนายช่างโยธา รับผิด กรณีถนนที่ก่อสร้างตามสัญญาเกิดความชำรุดเสียหาย ซึ่งน่าจะเชื่อว่าการออกแบบที่ไม่เป็นไปตามหลักวิชา และไม่มีวิศวกรรับรองแบบ และกรณีเอกสารแบบแปลนก่อสร้างมีการปลอมลายมือชื่อในช่องสำรวจ ช่องออกแบบ ช่องเห็นชอบ และช่องอนุมัติ (ตุ้คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๓/๒๕๖๖)

กรณีที่กำหนดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เช่น

: กรณีฟ้องขอให้พนักงานขับรถรับผิด กรณีนำรถยนต์ของทางราชการไปจอดไว้ที่บ้านพักของตนเอง โดยไม่ได้ขออนุญาตผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการสูญหาย (ตุ้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๘/๒๕๖๖)

: กรณีฟ้องขอให้ทนายทของนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดรับผิด กรณีเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ยในการฝึกอบรมสัมมนาภายในประเทศและศึกษาดูงานในต่างประเทศไม่เป็นไปตามระเบียบ (ตุ้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๒๕/๒๕๖๖)

กรณีที่กำหนดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

: กรณีฟ้องให้นายกเทศมนตรีรับผิด กรณีการจัดซื้อรถยนต์บรรทุกน้ำดับเพลิงแบบอเนกประสงค์ไม่เป็นไปตามคุณลักษณะเฉพาะที่ต้องการ ซึ่งเกิดจากการที่คณะกรรมการกำหนดราคากลางไม่ได้กำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะตามบัญชีราคามาตรฐานครุภัณฑ์ แต่ได้สืบค้นจากอินเทอร์เน็ตและสอบถามจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นมากำหนดเป็นคุณลักษณะเฉพาะ โดยมีได้พิจารณาในเรื่องน้ำหนักบรรทุกน้ำหนักบรรทุก (G.V.W.) ที่ถูกต้องเหมาะสม และคณะกรรมการดำเนินการประมูลด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้นำคุณลักษณะดังกล่าวมาจัดทำประกาศการประมูลซื้อด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์ จนกระทั่งมีการจัดทำสัญญาซื้อขายและเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ขาย ทำให้เทศบาลได้รับรถยนต์บรรทุกน้ำดับเพลิงแบบอเนกประสงค์ที่ไม่เป็นไปตามคุณลักษณะที่กำหนด (ตุ้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๗/๒๕๖๖)

: กรณีฟ้องขอให้ทนายทของครูรับผิด กรณีซึ่งได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันโรงเรียน ถอนเงินเกินกว่าจำนวนที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างเงินเพื่อดำเนินการโครงการอาหารกลางวัน และถอนเงินจากบัญชีธนาคารโดยไม่มีสัญญาจ้างเงินโครงการอาหารกลางวัน (ตุ้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๗๗/๒๕๖๖)



๓.๒ เจื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครอง

เจื่อนไขแห่งการฟ้องคดีปกครองที่สำคัญได้แก่ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง การดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ระยะเวลา การฟ้องคดี ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ ซึ่งมีตัวอย่างคำวินิจฉัยในส่วนนี้ ดังนี้

๓.๒.๑ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีปกครอง

กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่เพิกเฉย ปฏิเสธการจ่ายเงิน หรือถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระ โดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อให้ได้รับชำระเงินก็ได้ โดยใช้มาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่และขายทอดตลาดเพื่อนำเงินที่ได้จากการนั้นมาชำระค่าสินไหมทดแทน อันเป็นมาตรการหนึ่งเพื่อให้ได้รับชำระเงินโดยครบถ้วน ต่อเมื่อหน่วยงานของรัฐมีปัญหาหรืออุปสรรคอย่างใด ๆ หรือมีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ เช่น กรณีหน่วยงานของรัฐไม่มีความพร้อมในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเนื่องจากไม่มีเจ้าหน้าที่ที่มีความเชี่ยวชาญและความชำนาญในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว หรือยังไม่มีระเบียบที่จะให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการได้ หรือกรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าการที่จะดำเนินการบังคับทางปกครองอาจเกิดความผิดพลาดก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อันเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลได้ ทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีในอันที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองสิทธิโดยศาล ประกอบกับมาตรา ๖๓/๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่แก้ไขใหม่ ก็มีได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนแล้ว จะต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองเพียงอย่างเดียว หากแต่เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้มีการพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งชำระเงินได้ด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หากมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐยังเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้^{๒๖} ซึ่งมีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยเรื่องความเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐ ดังต่อไปนี้

^{๒๖} โปรดดูมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๘/๒๕๖๔ เพิ่มเติม



คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๖๔/๒๕๖๖ สถาบันส่งเสริมความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน (องค์การมหาชน) (ผู้ฟ้องคดี) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าหากพ้นกำหนดระยะเวลาผู้ฟ้องคดี จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองไว้ โดยแบ่งวิธีการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ออกเป็น ๒ กรณี คือ ๑) การบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และ ๒) การบังคับโดย เจ้าพนักงานบังคับคดี โดยที่วิธีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ นั้น ผู้มีอำนาจออกคำสั่ง ใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องแต่งตั้งผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดี จากกรมบังคับคดีหรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองให้ความเห็นชอบ เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง... ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และโดยที่ไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้ง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครองของผู้ฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ใน กฎกระทรวงกำหนดเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการแต่งตั้ง เจ้าพนักงานบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๒ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้งเจ้าพนักงานบังคับ ทางปกครองของผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีเจ้าหน้าที่ด้านกฎหมายประจำหน่วยงาน เพียง ๑ คน ไม่เพียงพอที่จะดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองและไม่มีประสบการณ์ ด้านการบังคับคดี จึงเป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่สามารถแต่งตั้ง ผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาซึ่งผ่านการอบรมด้านการบังคับคดีจากกรมบังคับคดีหรือด้านการบังคับ ทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองได้ ทั้งนี้ แม้ข้อ ๗ ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดว่า ในวาระ เริ่มแรก ผู้มีอำนาจออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะแต่งตั้งผู้ซึ่งไม่ผ่านการอบรมด้าน การบังคับคดีจากกรมบังคับคดี หรือด้านการบังคับทางปกครองตามหลักสูตรที่คณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้ความเห็นชอบ เป็นเจ้าพนักงานบังคับทางปกครองก็ได้ โดยเจ้าหน้าที่ ดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ แต่เมื่อกฎกระทรวง ข้างต้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ จึงพ้นระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฎกระทรวงใช้บังคับแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดให้ชำระเงิน กรณีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแล้ว

สำหรับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน โดยเจ้าพนักงานบังคับคดี นั้น ในกรณีที่มีการบังคับให้ชำระเงินและคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินประสงค์ให้เจ้าพนักงานบังคับคดี ในสังกัดกรมบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว หน่วยงานของรัฐ มีสิทธิยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน



เป็นที่สุด เพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยหน่วยงานของรัฐที่จะมีสิทธิยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีได้นั้น จะต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๖๓/๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกฎกระทรวงกำหนดหน่วยงานของรัฐที่สามารถขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงกฎกระทรวงฯ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งใช้บังคับในขณะฟ้องคดี กำหนดให้หน่วยงานอื่นของรัฐจำนวน ๕๘ หน่วยงาน เป็นหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่รวมถึงผู้ฟ้องคดีด้วย ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่หน่วยงานของรัฐที่จะสามารถยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีได้ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน กรณีการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี เช่นเดียวกัน

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีย่อมเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และโดยที่ได้วินิจฉัยไปในข้างต้นว่า ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการใช้บังคับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ทั้งวิธีการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่มูลละเมิดจึงจำต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน อันเป็นกรณีการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๑/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะพนักงานของมหาวิทยาลัย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเบิกจ่ายเงินของโครงการอบรมกีฬาฟุตบอลและทัศนศึกษาเมืองจระจกจำลองให้แก่เด็กและเยาวชนชุมชนชาติวลัยลักษณ์พัฒนา และโครงการค่ายพัฒนาเยาวชนด้านยาเสพติด ไม่นำเอกสารการเบิกจ่ายเงินตามที่ได้ดำเนินการตามโครงการไปแล้วมาส่งคืนให้กับส่วนการเงินและบัญชีของผู้ฟ้องคดีพร้อมเงินส่วนที่เหลือ (ถ้ามี) ซึ่งถือว่าเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า อธิการบดีมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๒ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีกล่าวหาว่า



ผู้ถูกฟ้องคดีเบิกจ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในโครงการดังกล่าว โดยทำการแจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบทางไปรษณีย์รวม ๒ ครั้ง และบริษัทไปรษณีย์ไทย จำกัด แจ้งผลการส่งคำสั่งทางปกครองให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนทางไปรษณีย์โดยบันทึกเหตุขัดข้องที่นำจ่ายไม่ได้ว่า ย้ายไม่ทราบที่อยู่ใหม่ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับชำระค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาลเพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีและคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ข้อสังเกต สำหรับประเด็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี ในกรณีหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนและเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวแล้ว แต่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงิน ต่อมา เจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แต่ทายาทของเจ้าหน้าที่ก็ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแทนเจ้าหน้าที่ นั้น เดิม ศาลปกครองสูงสุดได้เคยมีคำวินิจฉัยเป็นแนวทางเดียวกัน โดยวินิจฉัยว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนมีผลทางกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ในอันที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่ทางราชการให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง เมื่อเจ้าหน้าที่ถึงแก่ความตายทายาทของเจ้าหน้าที่จึงมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวแทนเจ้าหน้าที่ และหากทายาทของเจ้าหน้าที่ไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการโดยถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนดในคำสั่ง หน่วยงานของรัฐก็ย่อมมีอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของทายาทขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งต่อไปได้ ดังนั้น การแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐได้รับจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น จึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งของศาลตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวนี้มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๕-๖/๒๕๕๖ วินิจฉัยว่า การที่หน่วยงานของรัฐได้มีหนังสือแจ้งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ถึงแก่ความตายชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ทายาทไม่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล นั้น เป็นการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อยุติข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ในสังกัด เมื่อคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ เป็นคำสั่งทางปกครองที่ใช้เป็นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ และทายาทของเจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้



กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้ในมูลละเมิดจึงมีความจำเป็นต้องใช้สิทธิทางศาล เพื่อขอบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีต่อเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งทางปกครอง โดยขอให้ทนายทนายธรรมของเจ้าหน้าที่ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินมรดกให้แก่ทางราชการ และศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามที่กำหนดในมาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

๓.๒.๒ ขั้นตอนและวิธีการก่อนการฟ้องคดี

การฟ้องคดีเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น โดยทั่วไปแล้วจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งการฟ้องคดีในคดีพิพาทดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการเยียวยาความเสียหายก่อนฟ้องคดีไว้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก่อนฟ้องคดี และแม้ว่าในกรณีละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ นั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดก่อนออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดยังไม่พบคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยว่า กระบวนการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบดังกล่าวเป็นขั้นตอนหรือวิธีการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อย่างไรก็ตาม

๓.๒.๓ ระยะเวลาการฟ้องคดี

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่หรือทนายชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น มีเงื่อนไขการฟ้องคดีประการสำคัญที่ศาลต้องวินิจฉัยในชั้นการตรวจรับคำฟ้อง ได้แก่ ระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งได้บัญญัติระยะเวลาการฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวไว้เป็นการทั่วไปว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายในฐานะเจ้าหนี้ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกัน



กับการฟ้องคดี และโดยที่มาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งเป็นบทกฎหมาย เฉพาะได้กำหนดอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวไว้ ประกอบกับโดยส่วนใหญ่แล้ว ก่อนที่ หน่วยงานของรัฐจะนำคดีมาฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองฯ นั้น หน่วยงานของรัฐได้มีการใช้สิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนมาแล้วครั้งหนึ่ง การันระยะเวลาการฟ้องคดีจึงต้องเริ่มนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว นอกจากเป็นอายุความ ในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้สิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อายุความดังกล่าวยังเป็นระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองอีกด้วย จึงถือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ในคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น ศาลจึงต้องนำอายุความ การใช้สิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ อันเป็น บทกฎหมายเฉพาะมาใช้พิจารณาในฐานะเป็นระยะเวลาการฟ้องคดีแทนมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งเป็นบททั่วไป นอกจากนี้ แม้ว่ามาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายพิเศษจะมีข้อความขัดหรือแย้งกับมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับอายุความสิทธิเรียกร้อง ค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดก็ตาม แต่กรณีมีผลเป็นการยกเว้นบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็เฉพาะแต่ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่ มูลละเมิดขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ ค่าสินไหมทดแทนเท่านั้น หาได้มีข้อความขัดหรือแย้งอันมีผลเป็นการยกเว้นในส่วนที่กำหนดให้ สิทธิเรียกร้องขาดอายุความเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันทำละเมิด และในส่วนที่กำหนดว่า แต่ถ้า เรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความ ทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ แต่อย่างไร^{๒๗} ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เฉพาะในส่วนที่ไม่ขัดหรือแย้งกับที่กำหนดในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้บังคับ คือ ในส่วนที่กำหนดให้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความ เมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด และวรรคสอง ที่บัญญัติว่า แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็น ความผิดมิใช่ตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้นไซ้ ท่านให้นำอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายทั่วไปด้วย

^{๒๗} โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๘๘/๒๕๖๖ (หน้า ๘๘) เพิ่มเติม



ทั้งนี้ หากกล่าวถึงแต่เฉพาะอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สามารถแบ่งออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่ (๑) กำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และ (๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิด แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิด ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้นมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่นำอายุความการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวมาพิจารณาระยะเวลาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คพ. ๓/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สุ่น (ผู้ฟ้องคดี) ได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ และวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ ตามลำดับ คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมีผลใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นับแต่ที่ได้รับแจ้งเป็นต้นไป จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ถึงการละเมิด และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับ มาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่การออกคำสั่งเรียกให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นกรณีที่หน่วยงาน ของรัฐที่เสียหายในฐานะเจ้าหน้าที่ได้กระทำการอื่นใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี อันเป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ขึ้นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิด อันมีผลทำให้ ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความและเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่เหตุที่ทำให้ อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และเมื่อ อายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ตราบใดที่คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นยังไม่สิ้นผลโดยการ ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขหรือเหตุอื่น อายุความที่สะดุดหยุดลงจึงยังไม่เริ่ม นับใหม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีนี้ โดยเห็นว่าจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ถูกต้องและได้กำหนดจำนวนเงินที่จะต้องรับผิดนั้นใหม่ โดยผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีใหม่ตามความเห็นของกรมบัญชีกลาง และกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินตามคำสั่งดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบ



คำสั่ง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๙ และวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ตามลำดับ แต่เมื่อครบกำหนดเวลาชำระค่าสินไหมทดแทนตามที่กำหนดไว้ในคำสั่งดังกล่าวแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่นำเงินมาชำระแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกรมบัญชีกลางดังกล่าวเป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมเฉพาะในส่วนจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีผลในทางกฎหมายเป็นเพียงการแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งเดิมของผู้ฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐที่เสียหายเท่านั้น หากได้มีผลเป็นการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งเดิมของผู้ฟ้องคดีไม่ และเมื่อไม่ปรากฏว่าคำสั่งเดิมทั้งสองฉบับข้างต้นของผู้ฟ้องคดีได้ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลง โดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น อันจะเป็นเหตุให้อายุความที่สะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี โดยนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ได้เสนอรายงานผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อนายอำเภอผาง โดยเห็นว่า ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งนายอำเภอผางเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดังกล่าว แต่กรมบัญชีกลางได้มีหนังสือแจ้งว่าให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบ สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือฉบับดังกล่าวของกรมบัญชีกลางไว้เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๘ แม้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและนายอำเภอผางรับทราบความเห็นและสั่งการให้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยกรมบัญชีกลางเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๙ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนดให้นำเงินมาชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง ซึ่งปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๙ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับทราบคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ คำสั่งทั้งสองฉบับดังกล่าวจึงมีผลใช้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นับแต่ที่ได้รับแจ้ง กรณีจึงถือว่า ผู้ฟ้องคดีและนายอำเภอผาง ได้ออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ที่มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง



และภายในสิบปีนับแต่วันทำละเมิด ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ รับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นับตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดเมื่อไม่ปรากฏว่าคำสั่งทั้งสองฉบับข้างต้นของผู้ฟ้องคดีได้ถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น อันจะเป็นเหตุให้อายุความที่สะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีโดยนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๖๐ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบกับมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อสังเกต โดยส่วนใหญ่แล้ว ก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ นั้น หน่วยงานของรัฐได้มีการใช้สิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาแล้วครั้งหนึ่ง แต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเพิกเฉย ปฏิเสธการจ่ายเงิน หรือถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หรือมีเหตุขัดข้องที่ไม่อาจทำให้การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนบรรลุผล หน่วยงานของรัฐจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง การพิจารณาวันเริ่มต้นนับระยะเวลาการฟ้องคดีจึงพิจารณาตั้งแต่กระบวนการออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยจะเริ่มนับอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หรืออายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความดังกล่าว อันถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งมิได้ชำระหนี้ภายในกำหนดเวลา ก็อาจถูกยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดชำระหนี้ได้ การออกคำสั่งในกรณีนี้จึงถือเป็นการกระทำซึ่งมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี อันมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงนับตั้งแต่เวลาที่คำสั่งนั้นมีผลใช้ยันต่อเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันมีผลให้ระยะเวลาที่ล่วงไปก่อนหน้านี้ไม่นับเข้าในอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว และเมื่ออายุความสะดุดหยุดลงแล้ว ตราปัดที่คำสั่งให้ชดใช้เงินนั้นยังไม่สิ้นผลโดยการถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น อายุความที่สะดุดหยุดลงจึงยังไม่เริ่มนับใหม่ ต่อเมื่อปรากฏเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลงก็ให้เริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่นั้นตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน



ภายหลังจากที่เจ้าหน้าที่เพิกเฉยไม่ชำระเงินตามคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวข้างต้นนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองยังมีความแตกต่างกันอยู่ ดังนี้ (๑) แนวที่วินิจฉัยว่า อายุความที่สะดุดหยุดลงยังไม่เริ่มนับใหม่จนกว่าคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะถูกเพิกถอนหรือสิ้นผลบังคับลงโดยเงื่อนไขเวลาหรือโดยเหตุอื่น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. ๓/๒๕๖๖) และ (๒) แนวที่วินิจฉัยว่า กรณีเจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดในหนังสือทวงถามถือเป็นเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๙๐๗/๒๕๖๖)

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ถือว่า การที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนดในคำสั่งเป็นเหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง นั้น การแจ้งและการได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ย่อมถือเป็นสาระสำคัญในการกำหนดระยะเวลาให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ด้วยเหตุนี้ หากการแจ้งคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีย่อมไม่เป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสะดุดหยุดลง หน่วยงานของรัฐจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง แล้วแต่กรณี ดังตัวอย่างคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๑๗/๒๕๖๖ กรณีหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นายกเทศมนตรี ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งผลการพิจารณาของกรมบัญชีกลางให้เจ้าหน้าที่ทราบ และได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ เรียกให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาล กรณีจึงถือได้ว่าเทศบาลได้มีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่จะมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ที่ต้องรับผิดชอบภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่เทศบาลมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตาม เมื่อปรากฏว่าการแจ้งคำสั่งลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ภูมิลำเนาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกจำคุกอยู่ในเรือนจำย่อมได้แก่เรือนจำ การที่หน่วยงานของรัฐมีหนังสือแจ้งคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ตามทะเบียนบ้าน จึงเป็นการแจ้งคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นหนังสือโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๖๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีไม่อาจถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งของหน่วยงานของรัฐ



ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงยังไม่มีผลใช้บังคับตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อการแจ้งคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นเหตุให้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหม ทดแทนสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๕) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ วันที่ถือว่าหน่วยงานของรัฐหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด คือ วันที่หน่วยงานของรัฐ ได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งได้แก่วันที่เทศบาลได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๙ แจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบว่า เทศบาลเห็นชอบตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ดังนั้น เทศบาล จึงต้องยื่นฟ้องคดีนี้ภายในกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่เทศบาลมีคำสั่งตามความเห็นของ กระทรวงการคลัง การนับอายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๙ ซึ่งเป็นวันอย่างช้าที่สุดที่ถือว่าเทศบาลพิจารณาแล้ว เห็นชอบสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จนถึงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๖๐ การที่เทศบาล นำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๐ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดอายุความหนึ่งปี ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

กรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำสัญญาับสภาพหนี้ การทำสัญญาับสภาพหนี้ดังกล่าวย่อมมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเห็นตามสัญญาับสภาพหนี้ได้กำหนดให้มีลักษณะ เป็นหนี้ที่มีกำหนดระยะเวลาชำระไว้ตามวันแห่งปฏิทิน ด้วยเหตุนี้ การผิณัดชำระหนี้ตามวัน แห่งปฏิทินจึงเป็นวันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๔๒/๒๕๖๕ การที่ หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการ ต่อมา เจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งความจำนงยินยอมรับสภาพหนี้ โดยได้ทำสัญญาับสภาพหนี้ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๖ การทำสัญญาับสภาพหนี้ดังกล่าวย่อมมีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเห็นตามสัญญาับสภาพหนี้ มีลักษณะเป็นหนี้ที่มีกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ไว้เดือนละ ๑ ครั้ง ภายในวันที่ ๑๐ ของทุกเดือน จึงเป็นหนี้ที่กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน ดังนั้น เมื่อถึงกำหนดระยะเวลาชำระหนี้ในงวดที่ ๒ ในวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๖ และเจ้าหน้าที่ไม่ได้ชำระเงินตามสัญญา เจ้าหน้าที่ย่อมตกเป็นผู้ผิณัด ชำระหนี้ทั้งหมดโดยมีพักต้องเดือนเลย และหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล ให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ทั้งหมดได้ทันทีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาชำระหนี้ของงวดที่ ๒ คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในสัญญา ประกอบกับมาตรา ๒๐๔ วรรคสอง และมาตรา ๒๑๓ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือว่าวันที่เจ้าหน้าที่ผิณัด ชำระหนี้ในงวดที่ ๒ ดังกล่าว เป็นวันที่เหตุที่ทำให้อายุความสะดุดหยุดลงสิ้นสุดลง อายุความ ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงเริ่มนับใหม่ ตามมาตรา ๑๙๓/๑๕ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ผิณัดไม่ชำระหนี้



งวดที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ หน่วยงานของรัฐจึงต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๘ ดังนั้น การที่หน่วยงานของรัฐนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการใช้สิทธิยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาแล้ว

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายก่อนที่ หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน นั้น ย่อมเป็นเหตุให้ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นทันทีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นถึงแก่ความตายตามมาตรา ๑๕๙^{๒๘} และมาตรา ๑๖๐๐^{๒๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายไม่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ได้อีกต่อไป ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยการออกคำสั่งให้ทายาทชำระค่าสินไหมทดแทนได้^{๓๐} เนื่องจากสิทธิเรียกร้องตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้เรียกได้แต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบเท่านั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นโดยการฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทน โดยต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม^{๓๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยบทบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ที่จะให้ยื่นอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อเจ้ามรดกที่มีกำหนดยาวกว่า

^{๒๘-๒๙} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๕๙๙ เมื่อบุคคลใดตาย มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่ทายาท

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๖๐๐ ภายใต้บังคับของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ กองมรดกของผู้ตายได้แก่ทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตาย ตลอดทั้งสิทธิหน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายโดยแท้

^{๓๐} โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๐๙/๒๕๕๘ เพิ่มเติม

^{๓๑} ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๗๕๔ ห้ามมิให้ฟ้องคดีมรดกเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปี นับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย หรือนับแต่เมื่อทายาทโดยธรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

คดีฟ้องเรียกตามข้อกำหนดพินัยกรรม มิให้ฟ้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อผู้รับพินัยกรรมได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงสิทธิซึ่งตนมีอยู่ตามพินัยกรรม

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา ๑๙๓/๒๗ แห่งประมวลกฎหมายนี้ ถ้าสิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อันมีต่อเจ้ามรดกมีกำหนดอายุความยาวกว่าหนึ่งปี มิให้เจ้าหน้าที่นั้นฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รู้ หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก

ถึงอย่างไรก็ดี สิทธิเรียกร้องตามที่ว่ามาในวรรคก่อน ๆ นั้น มิให้ฟ้องร้องเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่เมื่อเจ้ามรดกตาย



หนึ่งปีให้เหลือเพียงหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก มิได้มีเจตนารมณ์ที่จะขยายอายุความใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหนี้ต่อเจ้ามรดกให้ยาวออกไปเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด^{๓๒} ซึ่งหมายถึง กรณีที่เจ้าหนี้ทราบแล้วว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก แม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นยาวกว่าหนึ่งปีเจ้าหนี้ก็ต้องฟ้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แต่หากเจ้าหนี้ยังไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดก ในขณะที่เจ้าหนี้ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก อายุความหนึ่งปีก็จะยังไม่เริ่มนับ แต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดหน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเอาจากทายาทของเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดตนเมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดหรือเมื่อพ้นกำหนดอายุความทางอาญาที่ยาวกว่านั้นได้^{๓๓}

สำหรับกรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ และต่อมาภายหลังเจ้าหนี้ที่ได้ถึงแก่ความตาย นั้น แม้การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหนี้ที่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ได้กระทำการอันใดอันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดีซึ่งมีผลให้อายุความสะดุดหยุดลงตามมาตรา ๑๙๓/๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่กรณีอายุความสะดุดหยุดลงมีผลเฉพาะกรณีเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นลูกหนี้โดยตรงเท่านั้น^{๓๔} ดังนั้น เมื่อต่อมาเจ้าหนี้ที่ผู้กระทำละเมิดได้ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐก็ยังคงต้องฟ้องทายาทให้รับผิดชอบต่อการกระทำละเมิดของเจ้าหนี้ที่ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่หน่วยงานของรัฐได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหนี้ที่ และต้องฟ้องทายาทให้รับผิดชอบดังกล่าวภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันทำละเมิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^{๓๕} ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องอายุความมรดกนั้น มีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจดังนี้

: กรณีเจ้าหนี้ที่ถึงแก่ความตายก่อนที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหนี้ที่รับผิดชอบภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหนี้ที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๒/๒๕๖๖ คดีนี้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า กรณีมีการตรวจพบว่าการจัดซื้อวัสดุแผ่นยางสังเคราะห์ (EVA) เพื่อปรับปรุงสนามกีฬาของโรงเรียนไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และไม่คุ้มค่า ทำให้

^{๓๒} โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๗๕/๒๕๕๘ เพิ่มเติม

^{๓๓} โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๓๒๕/๒๕๖๖ เพิ่มเติม

^{๓๔} โปรดดูคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๔๕/๒๕๖๒ (ประชุมใหญ่) เพิ่มเติม

^{๓๕} เกี่ยวกับปัญหาเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีทายาทของเจ้าหนี้ที่พ้นอายุความสิบปีนับแต่วันทำละเมิด โปรดดูมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๐ เพิ่มเติม



ทางราชการได้รับความเสียหาย นั้น ผู้ฟ้องคดีได้สั่งการให้ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต ๒๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๒ รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงว่า การจัดซื้ออุปกรณ์ดังกล่าวมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำละเมิด ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องหลายรายรวมถึงนาย ว. ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา มัธยมศึกษา เขต ๒๙ มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ เห็นชอบ และให้รายงานกรมบัญชีกลาง กรณีจึงถือว่าวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๒ เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ซึ่งในระหว่างรอความเห็นของกรมบัญชีกลาง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษามัธยมศึกษาอุบลราชธานี อำนาจเจริญได้มีคำสั่งลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ ให้นาย ว. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑๔๑,๓๖๐ บาท ให้แก่ทางราชการ ซึ่งแม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในอายุความสองปี ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ว. ได้ถึงแก่ความตายตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นวันก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมีคำสั่งเรียกให้นาย ว. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน คำสั่งเรียกให้นาย ว. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ฟ้องคดีหรือมีผลบังคับกับนาย ว. หรือทายาทของนาย ว. แต่ผู้ฟ้องคดีต้องใช้สิทธิเรียกร้องของเจ้าหน้าที่อื่นต่อเจ้ามรดกโดยเรียกให้ทายาทของนาย ว. รับผิดชอบภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย ว. เจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย ว. และรู้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากนาย ว. อย่างช้าที่สุดเมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๔ ซึ่งเป็นวันที่มีการอนุมัติให้จ่ายเงินช่วยเหลือกรณีข้าราชการถึงแก่ความตายแก่ทายาทของนาย ว. ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ทายาทของนาย ว. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๒๕/๒๕๖๖ คดีนี้

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อครั้งนาย ส. ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ ได้ลงนามอนุมัติในบันทึกข้อตกลงและลงนามอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงินค่าใช้จ่ายโครงการฝึกอบรมสัมมนาและการศึกษาดูงานหลักสูตรการพัฒนาบุคลากรในการบริหารงานเพื่อมุ่งผลสัมฤทธิ์และหลักสูตรการแก้ปัญหาและกระบวนการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดและต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ นาย ส. ได้ถึงแก่ความตายในขณะดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้น ทรัพย์สินทุกชนิดของนาย ส. รวมทั้งสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ ของนาย ส. จึงตกทอด



แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย ส. รวมถึงความรับผิดของนาย ส. ในฐานะเจ้าหน้าที่ในอันที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทของ นาย ส. ทั้งนี้ที่ นาย ส. ถึงแก่ความตายตามมาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหน้าที่กองมรดกอันเกิดจากมูลละเมิดจึงย่อมมีสิทธิได้รับชำระหนี้จากทรัพย์สินในกองมรดก ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ชำระหนี้ได้ แต่เนื่องจากนาย ส. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้วิธีการออกคำสั่งเรียกให้ชำระเงินเพื่อชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และเมื่อเป็นกรณีที่ไม่สามารถออกคำสั่งทางปกครองได้แล้ว จึงไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยฟ้องกองมรดกหรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกเพื่อให้ได้รับชำระหนี้ของนาย ส. ต่อไป เมื่อปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่นาย ส. ได้กระทำความผิดและรู้ว่านาย ส. ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้นในวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือจากกรมบัญชีกลางอายุความหนึ่งปีและผู้ฟ้องคดีจะเรียกร้องต่อทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกของนาย ส. จึงเริ่มนับตั้งแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นทายาทของนาย ส. เป็นคดีนี้เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย ส. และรู้ว่ตนมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อนาย ส.

: กรณีฟ้องเรียกให้ทายาทของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดกตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันกระทำความผิดตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๗๘๗/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย จ. ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองช่าง อยู่ในสังกัดเทศบาลตำบลทับสะแก (ผู้ฟ้องคดี) ได้รับคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดคุณลักษณะและคณะกรรมการกำหนดราคากลางการจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยแบบอัดท้ายชนิด ๖ ล้อ จัดซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยในราคาที่สูงกว่าราคามาตรฐาน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีดังกล่าว ในระหว่างนั้น นาย จ. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๔ ต่อมา คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ รายงานผลการสอบสวนว่า การจัดซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยดังกล่าวในราคาที่สูงกว่าราคามาตรฐานเป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ทางราชการได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย จ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของนาย จ. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองชั้นต้น



เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่ทายาทโดยธรรมของนาย จ. โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของนาย จ. ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งยังไม่พ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่นาย จ. ถึงแก่ความตายที่จะต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีได้จัดซื้อรถยนต์บรรทุกขยะมูลฝอยโดยจ่ายขาดเงินสะสมตามฎีกาลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๔ กรณีจึงถือว่าการกระทำละเมิดของนาย จ. เกิดขึ้นนับแต่วันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทโดยธรรมของนาย จ. รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่นาย จ. กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๙๑/๒๕๖๖ คดีนี้ เทศบาลเมืองตะพานหิน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทของนาย ณ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีเมื่อครั้งนาย ณ. ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองการศึกษา ได้ทำสัญญาจัดซื้อที่ดินโดยวิธีพิเศษเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ในราคาที่สูงกว่าราคาประเมิน เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และต่อมานาย ณ. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๐ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่กรณีดังกล่าว ซึ่งรายงานผลการสอบสวนสรุปได้ว่าไม่มีผู้ใดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ หลังจากนั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ แจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดว่า การซื้อที่ดินดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ จำนวน ๘,๕๓๔,๘๗๕ บาท จึงให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ทางราชการตามสัดส่วนความรับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ เรียกให้นาย ณ. ซึ่งถึงแก่ความตายไปแล้วชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ รวมเป็นเงินจำนวน ๒,๗๓๑,๑๖๐ บาท พร้อมกับมีหนังสือลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ รวม ๓ ฉบับ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในฐานะทายาทของนาย ณ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ กรณีจึงถือว่าเมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ผู้ฟ้องคดีได้สั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดพิจิตรได้มีหนังสือลงวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า นาย ณ. ถึงแก่ความตายก่อนวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้ตัวผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๔ จำนวน ๓ ฉบับ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากเหตุละเมิดอันตกเป็นมรดกแก่ทายาทของนาย ณ. อีกทั้งได้แจ้งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๔ ที่เรียกให้นาย ณ. ซึ่งถึงแก่ความตายไปแล้วชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้รับหนังสือดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๔ แต่เพิกเฉย



ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเอาค่าเสียหายของนาย ณ. โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ณ. ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือว่าเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ รวมทั้งยังไม่พ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่นาย ณ. ถึงแก่ความตายที่จะต้องห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นแล้วตั้งแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย คือ วันที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าซื้อที่ดินเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔ กรณีจึงถือว่าการกระทำละเมิดของนาย ณ. เกิดขึ้นนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้อนุมัติให้เบิกจ่ายเงินค่าซื้อที่ดินพิพาทดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๖๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีนับแต่วันที่นาย ณ. กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แล้ว

: กรณีทนายของเจ้าหน้าที่ได้มีการทำหนังสือรับสภาพความรับผิดตามมาตรา ๑๙๓/๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สิทธิและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและทนายของเจ้าหน้าที่จึงต้องเป็นไปตามหนังสือรับสภาพความรับผิดแม้หน่วยงานของรัฐฟ้องเรียกให้ทนายของเจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อเกินหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อยังไม่พ้นระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ทนายของเจ้าหน้าที่ได้รับสภาพความรับผิด กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๐/๒๕๖๕

เมื่อเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดได้ถึงแก่ความตาย หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการฟ้องเรียกให้ทนายของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗๕๔ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลอยได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของนาย ส. ในวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลอยนำคดีมาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๘ สิทธิเรียกร้องขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลอยจึงขาดอายุความ อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือรับสภาพหนี้ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ ตกลงยินยอมชดเชยเงินให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลอยซึ่งมีลักษณะเป็นการรับสภาพความรับผิดตามนัยมาตรา ๑๙๓/๒๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น สิทธิและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลอยและผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องเป็นไปตามหนังสือรับสภาพหนี้ลงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ อายุความการฟ้องเรียกร้องตามสิทธิจึงยังไม่พ้นกำหนดอายุความตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



ซึ่งให้นับอายุความสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสภาพความรับผิดชอบ คือ นับแต่วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๘ จนถึงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๐ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลโคกกลอยนำคดีมาฟ้องในวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความการฟ้องคดีตามมาตรา ๑๙๓/๓๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๓.๒.๔ ฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ และฟ้องซ้ำ

สืบเนื่องจากคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ อาจมีการยื่นฟ้องได้ ๒ ประเภทคือ ได้แก่ (๑) กรณีเจ้าหน้าที่ยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และ (๒) กรณีหน่วยงานของรัฐยื่นฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ประกอบกับทนายโดยธรรมในฐานะผู้สืบสิทธิของเจ้าหน้าที่อาจเป็นคู่กรณีในคดีทั้งสองประเภทได้ และในระหว่างการศึกษากรณีคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐก็อาจนำมูลละเมิดเดียวกันนี้มาฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ได้ นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ข้อ ๑๗ วรรคห้า แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้กรณีที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้สองคราว กล่าวคือ คราวแรก เป็นการออกคำสั่งตามที่เห็นสมควรเพราะเหตุกระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการพิจารณาภายในกำหนดเวลา และคราวที่สอง คือ การออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ด้วยเหตุดังกล่าว จึงอาจมีการนำมูลละเมิดเดียวกันมาแยกยื่นฟ้องเป็นสองคดี โดยอาจเข้าลักษณะของการฟ้องซ้อน ดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ หรือฟ้องซ้ำ แล้วแต่กรณี โดยมีคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องดังกล่าวที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

: คดีก่อน เจ้าหน้าที่ฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ระหว่างคดีก่อนอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องขอให้ทนายของเจ้าหน้าที่ในคดีก่อนซึ่งถึงแก่ความตายชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งพิพาทในคดีก่อน ถือเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๒๐/๒๕๖๕ ข้อเท็จจริงในคดีเดิมกรมศุลกากร (ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้) มีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เรียกให้นาย ก. ชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน ๙,๐๒๐.๘๓ บาท จากกรณีที่นาย ก. ขณะดำรงตำแหน่งศุลกากรักษ์ สังกัดผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรณีบริษัท ท. กระทำการทุจริตในการขอรับเงินชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีนี้ได้รับความเสียหาย



ซึ่งในคดีเดิมนาย ก. ยื่นฟ้องกรมศุลกากรเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และอธิบดีกรมศุลกากร เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่ให้นาย ก. รับผิดคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ฟ้องคดีนี้ซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในคดีเดิมได้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เฉพาะในส่วนที่ให้นาย ก. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินกว่า จำนวน ๔,๕๑๐.๔๖ บาท โดยในระหว่างการพิจารณาคดีเดิมของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย ก. ได้ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๑ แต่ไม่ปรากฏว่าศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเรียกให้ทายาทโดยธรรมของนาย ก. เข้ามาในคดีเดิมดังกล่าว ต่อมากรมศุลกากรซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีในคดีนี้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ก. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือทวงถาม และผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวแล้วเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๒ แต่ไม่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ผู้ฟ้องคดีนี้จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนี้ชำระเงิน จำนวน ๑๗,๓๐๘.๙๑ บาท เป็นคดีนี้นั้น เห็นว่า การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของเจ้าหน้าที่ชำระค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ นั้น ศาลต้องวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้ามรดกกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีนี้หรือไม่ และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนี้เป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกันกับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคดีเดิมว่า นาย ก. กระทำละเมิดด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัด และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ตามจำนวนที่ศาลพิพากษา การที่ผู้ฟ้องคดีในคดีนี้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า นาย ก. กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนาย ก. ชดใช้ค่าเสียหายในต้นเงินที่มีมูลเหตุเดียวกันกับคดีเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาชี้ขาดคดีเดิมแล้ว จึงเป็นการต้องห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาอันเกี่ยวกับคดีที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วตามข้อ ๙๖ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้อีกต่อไป

ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๓๐/๒๕๖๕ จะเห็นได้ว่า หลักการห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำตามข้อ ๙๖ ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เป็นหลักการที่ห้ามมิให้ “ศาล” ดำเนินกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ได้วินิจฉัยชี้ขาดไปแล้วได้ ด้วยเหตุนี้ แม้ทั้งสองคดีจะเป็นคดีคนละประเภทกัน เช่น คดีก่อนเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ฟ้องหน่วยงานของรัฐขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในขณะที่คดีหลังเป็นกรณีหน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่หรือทายาทของเจ้าหน้าที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบกับมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่หากมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเป็นเรื่องเดียวกัน และศาลได้มี



คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นแห่งคดีในประเด็นเดียวกันในอีกคดีหนึ่งไปแล้ว ดังเช่น ในคดีพิพาทข้างต้น ซึ่งมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า “...เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือไม่ และจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ทางราชการเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นประเด็นเดียวกัน กับคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในคดีเดิม...” เมื่อศาลปกครองชั้นต้นในคดีหนึ่งได้มี คำวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นดังกล่าวแล้ว จึงต้องห้ามมิให้ศาลในอีกคดีหนึ่งดำเนินกระบวนการพิจารณา อันเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอีก ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าคดีได้มีการฟ้องต่อศาลก่อน และแม้ว่า คดีที่ได้มีคำวินิจฉัยแล้วนั้นจะอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดก็ตาม^{๓๖}

๓.๓ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กรณีหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดหรือทายาทชดเชยค่าสินไหมทดแทน การฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด ในการพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เพียงใด นั้น ศาลจะนำ มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ มาใช้ในการพิจารณาเช่นเดียวกับการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยมีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดที่น่าสนใจดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. ๒๙๙/๒๕๖๖ ผู้ถูกฟ้องคดีเป็น พนักงานจ้างตามภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าแพ (ผู้ฟ้องคดี) ตำแหน่งพนักงานขับรถยนต์ บรรทุกขยะ ผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำความผิดต่อผู้ฟ้องคดี โดยขับขี้อย่างผิดกฎหมายของผู้ฟ้องคดี และเลี้ยวกลับรถในเส้นเขตปลอดภัยซึ่งเป็นเขตห้ามกลับรถ เป็นต้นเหตุให้คู่กรณีผู้ขับขี้อย่างผิดกฎหมาย พุ่งเข้าชนกลางรถยนต์บรรทุกขยะ ทำให้มีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิต รวมทั้งทำให้รถยนต์บรรทุกขยะ ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการขับขี้อย่างผิดกฎหมาย ด้วยความประมาท อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงว่า สภาพพื้นที่เกิดเหตุเป็นเขตชุมชนที่มีการ สัญจรตลอดเวลา ผู้ขับขี้อย่างผิดกฎหมายที่ใช้เส้นทางดังกล่าวจึงต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษ กล่าวคือ ใช้ความเร็วตามที่กฎหมายกำหนด และต้องให้ความใส่ใจเส้นทางข้างหน้าทั้งยานพาหนะและคนเดิน ข้ามถนนเพื่อจะได้ห้ามล้อทันในกรณีมีเหตุที่ไม่คาดคิดเกิดขึ้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกลับรถในเขต ห้ามกลับรถซึ่งเป็นการประมาทเลินเล่อ แต่เมื่อเหตุที่เกิดขึ้นเนื่องมาจากความประมาทเลินเล่อ ของคู่กรณีอีกฝ่ายที่ขับขี้อย่างผิดกฎหมายด้วยความเร็วสูง ประกอบกับลักษณะการเลี้ยวกลับรถของรถยนต์ บรรทุกขยะโดยปกติย่อมต้องใช้ระยะเวลาพอสมควร เนื่องจากปริมาณขยะและน้ำหนักของรถ มีค่อนข้างมาก จึงสันนิษฐานได้ว่า เมื่อผู้ขับขี้อย่างผิดกฎหมายอยู่ในระยะที่ใกล้จุดเกิดเหตุ น่าจะพอ มองเห็นว่ามียานยนต์บรรทุกขยะกำลังเลี้ยวกลับรถอยู่ในช่องทางเดินรถฝั่งเดียวกับที่รถยนต์ของคู่กรณี ที่แล่นอยู่ แต่ไม่สามารถห้ามล้อเพื่อหยุดรถได้เนื่องจากขับขี้อย่างผิดกฎหมายด้วยความเร็วสูง จึงพุ่งเข้าชน ที่บริเวณส่วนกลางของรถยนต์บรรทุกขยะจนพลิกคว่ำ กรณีต้องถือว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี

^{๓๖} เกี่ยวกับปัญหาการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ โปรดดูมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ ๙/๒๕๖๐ เพิ่มเติม



เป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓๘/๒๕๖๖ คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า นาย ว. พนักงานขับรถยนต์ของทางราชการได้ขับรถไปจอดไว้ที่บ้านพักของตนเป็นเหตุให้รถยนต์คันดังกล่าวได้สูญหายไป ซึ่งเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หลังจากนั้น ปรากฏว่า นาย ว. ได้ถึงแก่กรรม สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) จึงมีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในฐานะทายาทโดยธรรมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า พนักงานขับรถยนต์รายดังกล่าวมีอายุมากถึง ๖๐ ปี ต้องขับรถรับ-ส่งตามที่ได้รับมอบหมาย ไป-กลับ กรุงเทพมหานคร-นครนายก จำนวน ๔ เที่ยว รวมระยะเวลาในการขับรถประมาณ ๘ ชั่วโมงเศษ โดยเริ่มต้นขับรถตั้งแต่เวลา ๗.๓๐ นาฬิกา และเสร็จสิ้นภารกิจในเวลาประมาณ ๒๐.๑๕ นาฬิกา รวมระยะเวลาทำงานในวันดังกล่าวทั้งสิ้น ๑๓ ชั่วโมงเศษ ย่อมทำให้เกิดความเหนื่อยล้าเป็นอย่างมาก และจะต้องขับรถกลับไปยังหัวถนนครนายกในตอนเช้าวันรุ่งขึ้นอีกครั้ง หากพนักงานขับรถจะต้องนำรถกลับไปเก็บยังสถานที่เก็บรถยนต์ของทางราชการ ก็จะต้องกลับบ้านโดยใช้รถโดยสารสาธารณะ และต้องรีบตื่นเพื่อเอารถยนต์คันดังกล่าวไปปฏิบัติภารกิจอีกครั้ง ซึ่งอาจทำให้พนักงานขับรถพักผ่อนไม่เพียงพอ โดยหน่วยงานของรัฐไม่ได้มอบหมายให้พนักงานขับรถคนอื่นช่วยปฏิบัติหน้าที่ในการขับรถดังกล่าวแต่อย่างใด อีกทั้ง พนักงานขับรถคนดังกล่าวเคยนำรถส่วนกลางไปจอดในที่พักส่วนตัวหลังจากกลับจากราชการอื่น ๆ โดยผู้บังคับบัญชาทราบเรื่อง อันแสดงให้เห็นว่าผู้บังคับบัญชาไม่กวัดขุ่นหรือว่ากล่าวตักเตือนให้พนักงานขับรถปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงเห็นสมควรหักส่วนแห่งความรับผิดของพนักงานขับรถออก ร้อยละห้าสิบจากราคารถยนต์คันดังกล่าวหลังหักค่าเสื่อมราคาแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๑๗๗/๒๕๖๖ คดีนี้ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (ผู้ฟ้องคดี) ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นกรรมการดำเนินงานโครงการอาหารกลางวันโรงเรียน มีหน้าที่เบิกถอนเงินจากบัญชีผ่านคณะกรรมการเจ้าของบัญชี โดยคณะกรรมการเจ้าของบัญชีได้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ กระทำการทุจริตในการเบิกถอนเงิน สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสกลนคร เขต ๓ จึงได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้นำเงินไปชำระภายในเวลาที่กำหนด ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังมีข้อขัดข้องในการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เหตุละเมิดเกิดจากการทุจริตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการเบิกถอนเงินจากบัญชีธนาคาร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ได้มีส่วนร่วมในการทุจริต



อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กระทำการทุจริตโดยมีการไตร่ตรองวางแผนอย่างเป็นระบบ ยกแก่การตรวจพบ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นข้าราชการครุมีหน้าที่หลักในการสอนนักเรียน แต่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจลงนามในใบถอนเงิน นอกจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ยังเป็นผู้ตรวจพบว่ามีกระทำการทุจริตและได้รวบรวมพยานหลักฐานเสนอต่อผู้อำนวยการโรงเรียน ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อาจกระทำการทุจริตต่อไปได้ เมื่อพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแห่งกรณีแล้ว เห็นควรหักส่วนความรับผิดชอบในส่วนนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงร้อยละ ๒๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ นอกจากนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีมีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้ตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่มีการดำเนินการตามขั้นตอนแต่อย่างใด ประกอบกับโครงการดังกล่าวเป็นโครงการสำคัญที่มีจำนวนเงินงบประมาณสูง ผู้ฟ้องคดีควรต้องควบคุมโรงเรียนภายในสังกัดให้รัดกุมเพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำการทุจริตเป็นระยะเวลานานกว่า ๑ ปี ย่อมแสดงให้เห็นว่าระบบตรวจสอบของผู้ฟ้องคดีไม่รัดกุมหรือไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม จึงเห็นควรหักส่วนความรับผิดชอบในส่วนนี้ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ลงร้อยละ ๓๐ ของความเสียหายทั้งหมดตามมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเมื่อเหตุละเมิดนี้เกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนตามมาตรา ๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ



ภาคผนวก

ดัชนีคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๖๔

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อ. ๑๑๖๑/๒๕๖๔	๕๕
อ. ๑๓๑๒/๒๕๖๔	๕๖

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๖๕

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อ. ๑๐๗/๒๕๖๕	๓๘
อ. ๒๕๐/๒๕๖๕	๔๘, ๕๖
อ. ๒๕๒/๒๕๖๕	๓๖
อ. ๒๖๔/๒๕๖๕	๘๒
อ. ๓๒๗/๒๕๖๕	๓๙
อ. ๓๘๕/๒๕๖๕ (ประชุมใหญ่)	๓๐, ๕๑, ๖๑, ๖๙
อ. ๑๑๔๒/๒๕๖๕	๙๘, ๑๑๐
อ. ๑๒๒๘/๒๕๖๕	๙๑
อฝ. ๒๐/๒๕๖๕	๖๗
อฝ. ๒๖/๒๕๖๕	๖๗
อฝ. ๓๐/๒๕๖๕	๙๘, ๑๑๖
อฝ. ๕๕/๒๕๖๕	๔๒
อฝ. ๗๑/๒๕๖๕	๒๖
อฝ. ๘๐/๒๕๖๕	๔๙, ๕๘
อฝ. ๒๒๐/๒๕๖๕	๑๑๗
อฝ. ๒๗๕/๒๕๖๕	๒๙, ๗๙
อฝ. ๒๗๗/๒๕๖๕	๘๐
อฝ. ๒๘๕/๒๕๖๕	๘๐



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๖๖

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อ. ๔๗/๒๕๖๖	๘๙
อ. ๘๓/๒๕๖๖	๒๕, ๒๙
อ. ๑๖๗/๒๕๖๖	๘๔
อ. ๒๒๓/๒๕๖๖	๔๘
อ. ๒๗๒/๒๕๖๖	๒๔, ๔๓
อ. ๓๓๗/๒๕๖๖	๕๐, ๖๙
อ. ๓๖๒/๒๕๖๖	๔๓
อ. ๔๐๔/๒๕๖๖	๑๒
อ. ๔๓๘/๒๕๖๖	๙๙, ๑๒๐
อ. ๕๑๘/๒๕๖๖	๓๗
อ. ๕๖๗/๒๕๖๖	๔๒
อ. ๗๔๑/๒๕๖๖	๙๐
อ. ๗๕๓/๒๕๖๖	๗๐
อ. ๘๑๗/๒๕๖๖	๙๙, ๑๐๙
อ. ๘๔๔/๒๕๖๖	๕๖
อ. ๗/๒๕๖๖	๖๘
อ. ๑๒/๒๕๖๖	๗๙
อ. ๑๓/๒๕๖๖	๓๙
อ. ๔๐/๒๕๖๖	๔๙
อ. ๔๑/๒๕๖๖	๔๙
อ. ๔๒/๒๕๖๖	๔๙
อ. ๕๖/๒๕๖๖	๓๑
อ. ๖๑/๒๕๖๖	๔๙, ๕๕
อ. ๖๕/๒๕๖๖	๕๘
อ. ๖๘/๒๕๖๖	๘๐
อ. ๗๑/๒๕๖๖	๔๗, ๕๗, ๖๒
อ. ๗๒/๒๕๖๖	๔๗
อ. ๗๔/๒๕๖๖	๒๘, ๔๐, ๖๑
อ. ๗๕/๒๕๖๖	๔๙
อ. ๘๓/๒๕๖๖	๓๗



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อผ. ๘๗/๒๕๖๖	๔๔, ๗๓
อผ. ๑๑๑/๒๕๖๖	๙๒
อผ. ๑๑๗/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๑๒๐/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๑๒๗/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๑๒๙/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๑๓๓/๒๕๖๖	๘๖
อผ. ๑๓๕/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๑๓๗/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๑๓๙/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๑๔๐/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๑๔๒/๒๕๖๖	๔๑
อผ. ๑๔๔/๒๕๖๖	๔๐
อผ. ๑๕๓/๒๕๖๖	๕๙
อผ. ๑๖๑/๒๕๖๖	๔๖, ๗๔
อผ. ๑๖๕/๒๕๖๖	๔๑
อผ. ๑๗๗/๒๕๖๖	๖๓, ๙๙, ๑๒๐
อผ. ๑๗๙/๒๕๖๖	๔๖, ๘๑
อผ. ๑๘๗/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๑๘๘/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๑๘๙/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๑๙๙/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๒๐๓/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๒๐๔/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๒๐๕/๒๕๖๖	๔๙
อผ. ๒๐๖/๒๕๖๖	๕๑
อผ. ๒๑๖/๒๕๖๖	๘๐
อผ. ๒๒๔/๒๕๖๖	๗๗, ๙๖
อผ. ๒๓๙/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๒๔๙/๒๕๖๖	๙๘, ๑๑๙
อผ. ๓๐๐/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๐๓/๒๕๖๖	๔๕



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
อผ. ๓๐๕/๒๕๖๖	๘๗, ๘๓
อผ. ๓๐๑๑/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๒๐/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๒๓/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๒๕/๒๕๖๖	๓๑, ๙๙, ๑๑๓
อผ. ๓๓๒/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๓๗/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๔๐/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๔๖/๒๕๖๖ (ประชุมใหญ่)	๔๕
อผ. ๓๔๗/๒๕๖๖ (ประชุมใหญ่)	๔๕
อผ. ๓๔๘/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๕๑/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๕๒/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๕๕/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๕๗/๒๕๖๖	๓๕
อผ. ๓๕๘/๒๕๖๖	๓๖
อผ. ๓๖๒/๒๕๖๖ (ประชุมใหญ่)	๔๕
อผ. ๓๘๐/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๓๘๑/๒๕๖๖	๘๖
อผ. ๓๘๘/๒๕๖๖	๘๘
อผ. ๔๐๐/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๔๐๑/๒๕๖๖	๔๕
อผ. ๔๐๒/๒๕๖๖	๔๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๖๕

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๒๘๖/๒๕๖๕	๑๗
๔๖๙/๒๕๖๕	๔
๕๐๔/๒๕๖๕	๘
๙๖๔/๒๕๖๕	๙
คผ. ๖/๒๕๖๕	๒๒



คำสั่งศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. ๒๕๖๖

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่	หน้า
๓๒/๒๕๖๖	๙๘, ๑๑๒
๑๘๕/๒๕๖๖	๑๖
๔๙๑/๒๕๖๖	๙๘, ๑๑๕
๕๔๐/๒๕๖๖	๓
๗๗๙/๒๕๖๖	๑๓
๗๘๗/๒๕๖๖	๙๘, ๑๑๔
๙๐๗/๒๕๖๖	๑๐๙
๙๓๖/๒๕๖๖	๖
๙๖๓/๒๕๖๖	๑๙
๑๑๓๖/๒๕๖๖	๒๐
๑๑๖๔/๒๕๖๖	๙๘, ๑๐๑
๑๒๓๑/๒๕๖๖	๙
๑๒๔๘/๒๕๖๖	๑๔
คฝ. ๑/๒๕๖๖	๙๘, ๑๐๒
คฝ. ๓/๒๕๖๖	๙๙, ๑๐๖, ๑๐๙
คฝ. ๕/๒๕๖๖	๗



แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่
กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ประธานคณะที่ปรึกษา

นายวิษณุ

วรัญญู

รองประธานศาลปกครองสูงสุด

คณะที่ปรึกษา

๑. นายจำนงค์

ถาวรวิสิทธิ์

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง รักษาการในตำแหน่ง
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๒. นายเจตน์

สถาवरศีลพร

รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

๓. นายปิยะศาสตร์ ไชวพันธุ์

ที่ปรึกษาสำนักงานศาลปกครอง

๔. นายวิริยะ

วัฒนสุชาติ

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง

ผู้จัดทำ

๑. นายไชยรัตน์

แขวงโสภา

ผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนางานคดีปกครอง

๒. นายชวิศ

เหล่าปิยสกุล

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

๓. นางสาวเมลินดา สาลีผล

พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ



สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง
สำนักงานศาลปกครอง