

# ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐในการเรียกร้อง ค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

ปิยะวดี อินจันทิก \*

รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ \*\*

## บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยทำการศึกษาลักษณะพื้นฐานเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง ผลของคำสั่งทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครอง และการใช้สิทธิทางศาลของหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งศึกษาหลักกฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองและแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเปรียบเทียบกับศาลปกครองไทย

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดของไทยโดยที่ประชุมใหญ่ ได้วินิจฉัยว่า หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้และใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งดังกล่าว แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หากหน่วยงานของรัฐมีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวอาจมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นเหตุอ้างเพื่อหลีกเลี่ยงไม่ยอมใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ทั้ง ๆ ที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองเป็นอำนาจอันเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่จะบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล และการที่ศาลปกครองสูงสุดยอมรับให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมนำไปสู่ปัญหาว่าการฟ้องคดีดังกล่าวจะจัดเป็นคดีปกครองประเภทใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีผลต่อการกำหนดค่าบังคับของศาลด้วย และหากพิจารณาตามหลักกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้ว การที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตน หน่วยงานของรัฐจึงน่าจะมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อีกทั้งการยอมรับ

\* นักศึกษาลัทธิสุตฺตนิทศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

\*\* ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจทั้งในการออกคำสั่งทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนและสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ด้วยนั้น ย่อมกระทบต่อหลักความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองและหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ

จากที่ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบแล้ว ผู้วิจัยจึงได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหากลับมาเกี่ยวกับการสิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ โดยเห็นว่า สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และสมควรพัฒนาระบบการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ โดยการตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ยอมรับทั้งในระบบกฎหมายไทยและต่างประเทศ ศาลปกครองควรยอมรับหลักการใช้เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

## 1. บทนำ

ในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำความเสียหายต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 8 หรือหากเจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจากการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 10 โดยสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทั้งสองกรณีนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหายสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองได้ยอมรับว่ามีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้หน่วยงานมีอำนาจบังคับทางปกครองเพื่อให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ละเมิดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่ต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาล เดิมเมื่อมีคดีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งดังกล่าวแต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้อยู่แล้ว แต่ในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่กลับแนวคำวินิจฉัยเดิมโดยมีคำสั่งรับคำฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณาได้ เนื่องจากเห็นว่า

หากหน่วยงานของรัฐมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานของรัฐที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้เงินตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐนั้นได้ คำวินิจฉัยนี้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐเพื่อบังคับชำระหนี้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ปัญหาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีและเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับคดีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และปัญหาการใช้สิทธิทางศาลของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายหลังจากศาลรับคำฟ้องคดีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งจะได้กล่าวในบทความนี้ตามลำดับพร้อมทั้งข้อเสนอแนะในตอนท้าย

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิของหน่วยงานของรัฐในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่

### 2.1 ปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ

เมื่อทำการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลฎีกา พร้อมทั้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการปฏิบัติราชการทางปกครองและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา พบว่า ในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในกรณีที่ได้มีการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว แต่หน่วยงานของรัฐไม่ดำเนินการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่ง ซึ่งในช่วงหลังศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องยังมีข้อขัดข้องในการบังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ก็ไม่ตัดสิทธิหน่วยงานดังกล่าวที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ชดใช้เงินตามคำสั่งดังกล่าวได้ ซึ่งเป็นการกลับแนวคำวินิจฉัยเดิมที่ศาลปกครองสูงสุดไม่รับคำฟ้องของหน่วยงานของรัฐไว้พิจารณา เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ได้ ศาลจึงไม่จำเป็นต้องออกคำบังคับให้ หน่วยงานของรัฐจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

จากการศึกษาแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องในระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า การออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินในระบบกฎหมายไทยเป็นไปตามแนวทางของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่มีกฎหมายบัญญัติให้นิติบุคคลมหาชนสามารถออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชำระเงินเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องในหนี้อันมาจากมูลละเมิดได้ โดยสถานะของคำสั่งดังกล่าวเป็น “คำบังคับ” กล่าวคือ เป็นคำสั่งที่นำไปบังคับชำระหนี้ได้ทันทีโดยไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้อีก ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ของไทยได้รับ

อิทธิพลแนวคิดมาจากบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้เอง โดยกำหนดมาตรการบังคับทางปกครองทั้งกรณีของคำสั่งที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำและคำสั่งที่กำหนดให้ชำระเงิน

ดังนั้น เมื่อคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยหลักหน่วยงานของรัฐจึงสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีหรือร้องขอต่อศาล ซึ่งเป็นไปตามแนวทางการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐในต่างประเทศ แต่การที่ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่เห็นว่า หน่วยงานของรัฐมีสิทธิฟ้องคดีในกรณีนี้ได้เมื่อมีเหตุขัดข้องหรือมีอุปสรรคในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ปัญหาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองที่แท้จริง คือ หน่วยงานของรัฐไม่มีความเชี่ยวชาญในการบังคับทางปกครองหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีความสะดวกในการบังคับ หาใช่เป็นเหตุขัดข้องหรืออุปสรรคที่ทำให้ไม่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งทางปกครองแต่อย่างใดไม่ อีกทั้งก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะมีผลใช้บังคับ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินของตน ได้แก่ มาตรการบังคับชำระหนี้ภาษีอากรค้างตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 12 แห่งประมวลรัษฎากร มาตรการบังคับชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่นายจ้างไม่นำส่งหรือนำส่งไม่ครบจำนวนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. 2533 ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ระบบกฎหมายไทยได้มีการยอมรับให้หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้มีการชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้ นอกจากนี้ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า การยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด และการขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามบทบัญญัติมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งนี้ วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาแ่งโดยอนุโลม แต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดกฎกระทรวงเกี่ยวกับรายละเอียดวิธีปฏิบัติว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร หน่วยงานดังกล่าวจึงกำหนดระเบียบเพื่อเป็นวิธีปฏิบัติในการยึด อายัด ขายทอดตลาดทรัพย์สินของหน่วยงานในสังกัด อันได้แก่ ระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึด หรืออายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พ.ศ. 2551 และระเบียบสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ว่าด้วยการใช้มาตรการบังคับทางปกครองสำหรับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2558 แสดงให้เห็นว่า

หน่วยงานของรัฐเองก็สามารถใช้อำนาจบังคับทางปกครองและพัฒนาแนวทางในการดำเนินการดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพได้

## 2.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีและเงื่อนไขการฟ้องคดี

เมื่อทำการศึกษาคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดแล้ว พบว่า ที่ศาลปกครองสูงสุดกลับแนวคำพิพากษาให้รับคำฟ้องที่หน่วยงานของรัฐฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้พิจารณา เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีเหตุขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง มีประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับประเภทของคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งสิทธิการฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐและระยะเวลาการฟ้องคดี ดังนี้

### 2.2.1 อำนาจของศาลปกครอง

การที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเภทคดีพิพาทข้างต้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมีคำขอที่ศาลออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน นั้น ไม่สอดคล้องกับประเภทคดีพิพาทตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้บุคคลภายนอกนำคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐมาฟ้องต่อศาลเท่านั้น มิได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ อีกทั้งเมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วไม่สามารถฟ้องขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีกระบวนการที่จะหาข้อยุติว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

## 2.2.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี

### 2.2.2.1 ผู้มีสิทธิฟ้องคดี

เมื่อหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2539 แล้ว แต่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ยอมปฏิบัติตาม กฎหมายยอมให้เอกสิทธิ์แก่รัฐมีอำนาจที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่งของหน่วยงานของรัฐได้โดยไม่ต้องไปขอให้ศาลบังคับ หน่วยงานของรัฐควรจะไปดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและไม่อาจสละอำนาจของตน เพื่อมาฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจาก มีข้อขัดข้องในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเท่ากับว่าศาลปกครองสูงสุดสนับสนุนหรือส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐละเลยต่อหน้าที่ที่จะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายมอบหมายให้ใช้โดยปริยายนั่นเอง

### 2.2.2.2 ระยะเวลาในการฟ้องคดี

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ให้หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้โดยนำเรื่องอายุความสะดุดหยุดลง ตามมาตรา 193/14 (5) ประกอบกับมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาวินิจฉัยเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดี พบว่า การออกคำสั่งตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่อันมีผลเป็นอย่างเดียวกันกับการฟ้องคดี ตามมาตรา 193/14 (5) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลทำให้อายุความสะดุดหยุดลงครั้งที่หนึ่ง และมีการเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่เวลานั้น ตามมาตรา 193/15 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาเมื่ออายุความที่เริ่มนับใหม่ใกล้จะครบกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาล หากหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องและศาลรับคำฟ้องไว้พิจารณา จึงเป็นกรณีที่อายุความสะดุดหยุดลงเป็นครั้งที่สอง และมีผลทำให้อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐมีระยะเวลายาวขึ้น ดังนั้นเมื่อหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในมูลละเมิดมีเอกสิทธิ์ในการบังคับทางปกครองเพื่อให้ได้รับการชำระหนี้จากเจ้าหน้าที่ได้เอง จึงไม่สมควรให้อายุความในการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวยาวขึ้นจากเดิม ประกอบกับเมื่อศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับหน่วยงานของรัฐตามคำพิพากษาของศาล หน่วยงานของรัฐก็มีระยะเวลาในการบังคับคดีตามคำพิพากษากับทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่อีก 10 ปี จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะถูกบังคับให้ชำระหนี้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ยอมใช้มาตรการบังคับทางปกครองหลังจากออกคำสั่ง แล้วมาใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาล เป็นระยะเวลาที่ยาวนานกว่าหน่วยงาน

ของรัฐใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยตรงและด้วยตนเอง อันไม่เป็นธรรมและก่อให้เกิดภาวะกับเจ้าหน้าที่ ผู้อยู่ใต้บังคับของคำสั่งที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

### 2.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิทางศาลของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดภายหลังจากรับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

จากการศึกษาคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐใช้สิทธิเรียกร้องโดยการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่สั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งศาลปกครองรับไว้พิจารณาเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อมา หากหน่วยงานของรัฐไม่ใช้การบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง และนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และศาลปกครองรับคดีพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณาเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันแล้ว จะเป็นกรณีที่คู่กรณีเดียวกันต่างฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้พิจารณาพิพากษาคดีต่างประเภทกัน แต่เหตุแห่งการฟ้องคดีมาจากมูลเหตุเดียวกัน ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนออกจากสารบบความ โดยวินิจฉัยว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายหลังจากรับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ซึ่งเป็นคำสั่งที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจึงไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่จะมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกต่อไป กรณีจึงไม่เป็นประโยชน์ที่จะวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ การให้เหตุผลในลักษณะนี้นั้น ไม่สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องผลบังคับของคำสั่งทางปกครองที่ยังคงมีอยู่และผูกพันให้เจ้าหน้าที่ ผู้ได้รับคำสั่งต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยหลักแล้วเจ้าหน้าที่มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวโดยขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่สั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งการที่หน่วยงานของรัฐนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นการผลักรื้อให้กับศาลปกครองใน

การบังคับชำระหนี้กับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด การรับคำฟ้องคดีพิพาทที่หน่วยงานของรัฐนำมาฟ้อง ต่อศาลปกครองถือเป็นการใช้อำนาจตุลาการหลอกล้อเข้ามาในแดนการใช้อำนาจปกครองของ ฝ่ายปกครอง นอกจากนี้ สิทธิในการฟ้องคดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อศาลเพื่อให้ตรวจสอบ การกระทำทางปกครองว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นสิทธิอย่างหนึ่งซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การจำหน่ายคดีในกรณีดังกล่าวจึงเป็นการลิดรอนสิทธิของเจ้าหน้าที่ในการฟ้องขอให้ องค์การตุลาการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว รวมไปถึง ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

### 3. ข้อเสนอแนะ

ผู้วิจัยได้ศึกษาวิเคราะห์แต่ละประเด็นปัญหาแล้ว จึงมีข้อเสนอแนะแนวทาง ในการแก้ไขปัญหาดังนี้

3.1 สมควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้ชัดเจนว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำสั่งที่ ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐใช้มาตรการบังคับทาง ปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

3.2 สมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางขึ้นมาเพื่อดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อพัฒนา ระบบการบังคับทางปกครองให้มีประสิทธิภาพ และลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง

3.3 แนวทางในการแก้ไขปัญหาคดีเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ต่อมาศาลรับ คำฟ้องของหน่วยงานของรัฐที่ขอให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดดังกล่าวชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และภายหลังได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีของเจ้าหน้าที่ออกจากสารบบความ นั้น เห็นสมควรที่ศาลปกครอง จะรวมพิจารณาคดีทั้งสองเข้าด้วยกันโดยไม่จำหน่ายคดีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดฟ้องขอให้เพิกถอน คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิการฟ้องคดีของเจ้าหน้าที่

3.4 เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่ยอมรับทั้งในระบบกฎหมายไทยและ ต่างประเทศ ศาลปกครองไม่ควรยอมรับให้ฝ่ายปกครองสละการใช้อำนาจตามกฎหมายได้ และควรยอมรับอำนาจอันเป็นเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองของตนได้เองโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล



## บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2543). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์  
วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.  
(พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. กรุงเทพมหานคร : จริชการพิมพ์.  
บรรเจิด สิงคะเนติ. (2551). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ :  
วิญญูชน.
- ปกรณ์ ยิ่งวรการ. (2551). ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน. *วารสารกฎ  
มายปกครอง*, 25 (3).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2545). *ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง*. ใน *อาจารย์บุชารวมบทความทาง  
วิชาการ เนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรมบูรณ์*.  
กรุงเทพมหานคร : สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย.
- วรณาริ สิงโต. (2551). *การบังคับทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมัน*. เสนอต่อสำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2552 กุมภาพันธุ์). *รายงานการศึกษาวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องการบังคับทาง  
ปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส*. เสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- ณัฐญา ลำดับวงศ์. (2549). *ปัญหาทางกฎหมายในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับ  
ผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539  
ศึกษากรณีการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค. ราชการ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต กรุงเทพฯ :  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- ทักษพร รักอยู่. (2553). *ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องของหน่วยงานของรัฐกับ  
เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด เปรียบเทียบกรณีหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการและ  
รัฐวิสาหกิจ* วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย.  
กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.
- วิจิตร วอนเพชร. (2539). *ปัญหาการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง  
พ.ศ. 2539*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

รักไท เทพปัญญา. (2551). ปัญหาและแนวทางแก้ไขการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม  
มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 . วิทยานิพนธ์  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.