

ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539:

ศึกษากรณีการประปานครหลวง



กัณฑนา มีชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2554

**Problems on Appeals Against Official Orders to Provide Compensation
by the Act on Liability For Wrongful Act Of Officials B.E. 2539:
The study of the Metropolitan Waterworks Authority**

KANTANA MEECHAI

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2011

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาและความอนุเคราะห์จาก ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยให้คำแนะนำ และตรวจแก้ไขวิทยานิพนธ์จนสำเร็จ จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.วาริ นาสกุล เป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ ดร.วีระ โลจายะ และรองศาสตราจารย์ ดร.ภูริชญา วัฒนรุ่ง ซึ่งทั้งสามท่านได้ กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งให้ข้อคิดเห็น และให้คำปรึกษาแนะนำอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เป็นแนวทางในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

ขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ธีระ ศรีธรรมรักษ์ ผู้อำนวยการหลักสูตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ ที่กรุณาให้คำปรึกษา และแนะแนวทางให้แก่ผู้เขียนตลอดเวลา ที่ศึกษาระดับปริญญาโท จนทำให้สามารถประสบผลสำเร็จในการศึกษาในระดับปริญญาโทได้ในที่สุด

ขอขอบพระคุณมหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ผู้บริหาร คณาจารย์ เจ้าหน้าที่หลักสูตร มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ ตลอดจนเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ได้อำนวยความสะดวกในการดำเนินการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้

ขอขอบพระคุณผู้บริหารการประสานครหลวง และเพื่อนร่วมงานทุกท่านที่เป็น กำลังใจในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ขอขอบพระคุณ คุณวสันต์ มีชัย คุณณมน อิมสะอาด คุณธนัญพจน์ จินดาทวีร์สมิ คุณศุภรัตน์ เลิศไชยรัตน์ คุณณัฐนรี อินทนนท์ศักดิ์ คุณนุชนาท ประทีปธีรานันต์ และคุณสถาพร ช่วยเพชร ที่ให้การช่วยเหลือในการหาข้อมูล และ จัดแปลเอกสารต่างๆ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สมบูรณ์ครบถ้วนในการเขียนวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนนักศึกษา หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต หมวดวิชากฎหมายมหาชน รุ่นปีการศึกษา 49 ทุกคนที่ให้กำลังใจ และช่วยเหลือมาโดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีคุณค่า และเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า ผู้เขียนขอมอบ ความดีทั้งหมดแด่บิดา มารดา ครูอาจารย์ ตลอดจนผู้แต่งหนังสือหรือตำราทุกท่านที่ผู้เขียนใช้อ้างอิง ในวิทยานิพนธ์ แต่หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กัณตนา มีชัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	7
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	7
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2. ความหมาย ความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่และ	
 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ	8
2.1 ความหมายของการกระทำละเมิด	8
2.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่	9
2.2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนการบังคับ	
ใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	10
2.2.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่หลังการบังคับ	
ใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	12
2.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.....	15
2.3.1 ความหมายของการอุทธรณ์	15
2.3.2 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในประเทศไทย	18
2.3.3 การเยียวยาคำสั่งทางปกครองโดยศาล.....	20
2.4 ความหมายและลักษณะทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ	23
2.4.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ.....	23
2.4.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ.....	26

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.5 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ	27
2.5.1 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงาน	28
2.5.2 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการ	30
2.5.3 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับลูกจ้างเอกชน	31
3. หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในต่างประเทศและ	
 ประเทศไทย	32
3.1 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในประเทศฝรั่งเศส	32
3.1.1 เหตุแห่งความรับผิด	35
3.1.2 ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่	35
3.1.3 ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐและเจ้าหน้าที่	37
3.1.3.1 เมื่อมีการกระทำหลายอย่าง	37
3.1.3.2 เมื่อมีการกระทำอย่างเดียว	38
3.1.4 มาตรการเยียวยาคำสั่งทางปกครอง	39
3.1.4.1 การอุทธรณ์	39
3.1.4.2 การเยียวยาโดยทางศาล	41
3.2 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันนี	43
3.2.1 ความรับผิดของรัฐ	43
3.2.2 ความรับผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่	49
3.2.3 การใช้สิทธิไล่เบียดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่	50
3.2.4 มาตรการเยียวยาคำสั่งทางปกครอง	52
3.2.4.1 การอุทธรณ์	52
3.2.4.2 การเยียวยาโดยทางศาล	54
3.3 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย	56
3.3.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	
พ.ศ. 2539	56
3.3.1.1 บุคคลผู้ต้องรับผิด	56
3.3.1.2 เงื่อนไขความรับผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ	58

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3.1.3 การใช้สิทธิไต่เบื้อระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่.....	61
3.3.2 การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ หน่วยงานของรัฐ.....	63
3.3.3 สถานะทางกฎหมายของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม ทดแทน.....	63
3.3.3.1 ความหมายและองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง.....	64
3.3.3.2 ผลของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน.....	67
3.3.4 สารสำคัญของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.....	68
3.3.5 การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน.....	73
3.3.5.1 กรณีพนักงานการประปานครหลวงกระทำละเมิดต่อการ ประปานครหลวง.....	73
3.3.5.2 กรณีพนักงานการประปานครหลวงกระทำละเมิดต่อหน่วยงาน ของรัฐแห่งอื่น.....	77
3.3.5.3 กรณีพนักงานการประปานครหลวงกระทำละเมิดต่อ บุคคลภายนอก.....	78
3.4 การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และการ ตีความการอุทธรณ์คำสั่งตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	81
4. ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับ ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีการประปานครหลวง.....	85
4.1 ปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหม ทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.....	89
4.1.1 ปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์.....	89
4.1.2 บุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์.....	90

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.1.3 การขาดบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง	92
4.2 ปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประปานครหลวง.....	93
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	94
5.1 บทสรุป	94
5.2 ข้อเสนอแนะ	100
บรรณานุกรม.....	106
ประวัติผู้เขียน.....	113

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539 : ศึกษากรณีการประปานครหลวง

ชื่อผู้เขียน

กันตนา มีชัย

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

สาขาวิชา

นิติศาสตร์

ปีการศึกษา

2553

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ศึกษาปัญหาในการนำระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศึกษากรณีการประปานครหลวง และหาแนวทางรวมทั้งข้อเสนอแนะในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนมีความเป็นธรรมและคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง

วิธีการศึกษาเป็นการวิจัยเอกสาร โดยการค้นคว้าและรวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้อง เช่น หนังสือ บทความ คำพิพากษาหรือคำสั่งศาล และงานวิจัยแล้วนำมาใช้เป็นข้อมูลในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ

การศึกษาพบว่า การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ขาดความชัดเจน ไม่เป็นเอกภาพ และไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้อุทธรณ์ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีปัญหาหลายประการ ทั้งในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ที่กำหนดให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งหากไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่าคู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นยอมรับตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว ปัญหาในเรื่องบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม กฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่งนั้น ทำให้ความเป็นไปได้น้อยที่จะมีการตรวจสอบ ทบทวน เปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขความบกพร่องของ

คำสั่งดังกล่าว และปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประสานครหลวงซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประสานครหลวง ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะก้ำกึ่งระหว่างการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เพราะมีอำนาจรัฐในการดำเนินการบางอย่างเหนือกิจการหรือทรัพย์สินของเอกชน แต่มีความสัมพันธ์ของสายการบังคับบัญชาในลักษณะของเอกชนในเรื่องการจ้างแรงงาน ดังจะเห็นได้จากการมีบทบัญญัติกฎหมายแรงงานตามพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงขอเสนอแนะให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยบัญญัติให้คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เพื่อไม่ให้นำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทน และบัญญัติเพิ่มเติมให้อำนาจรัฐวิสาหกิจกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเพื่อใช้บังคับกับพนักงานของตน เช่น ระยะเวลาการอุทธรณ์ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ที่จำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายและการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งเป็นการคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง

Thesis Title	Problems on Appeals Against Official Orders to Provide Compensation by the Act on Liability For Wrongful Act Of Officials B.E. 2539 : The study of the Metropolitan Waterworks Authority
Name	Kantana Meechai
Thesis Advisor	Professor Dr.Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

The purpose of this thesis is to study problems regarding the application of the appeals process against official orders by the Act on Administrative Procedure B.E. 2539 for the appeals against official orders to provide compensation in the study of the Metropolitan Waterworks Authority and providing the resolutions of such problems. In order to justify and protect the official acts of the state enterprise officers.

This study employs documentary research based on the text books, the court judgements and orders, academic articles and research works to summarize and analyse in the qualitative method.

This research found that the appeals process against official orders by the Act on Administrative Procedure B.E. 2539 is ambiguous, inconsistent and can not protect the rights of appellant. Due to the application of the appeals process against official orders by the Act on Administrative Procedure B.E. 2539 for the appeals against official orders to provide compensation by the section 12 of the Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539 causing several problems. Such as the appeal period that issue for only 15 days since informed the official orders otherwise will be assumed as the acceptance. The appellants have to file their appeals to the official who is the subject of such the order. Furthermore, the appeals process by the Act on Administrative Procedure B.E. 2539 does not correspond to the legal status of the Metropolitan Waterworks Authority officers who are the state enterprise officers having the different status from others governmental officers.

For these reasons, this thesis has proposed several suggestions which can be summarized as follows: there should be an amendment to section 12 of the Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539, stipulating that orders to provide compensation is not the official orders. In order to avoid the application of the appeals process by the Act on Administrative Procedure B.E. 2539 for the appeals against official orders to provide compensation. In addition, the Act on Liability for Wrongful Act of Officials B.E. 2539 should be amended allowing the right for the state enterprises to stipulate their own regulations regarding the appeals process against the official orders to provide compensation for the wrongful acts of officials in which appropriate authority and truly justify for the state enterprise officers.

၇၃၂

၇

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ตามระบบกฎหมายไทยไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนและกฎหมายเอกชนในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกจากกันอย่างชัดเจน อันมีผลให้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไปโดยมุ่งหมายให้เกิดประโยชน์แก่รัฐ หรือจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม หากเกิดความเสียหายขึ้นกับบุคคลใดๆ ไม่ว่าจะป็นหน่วยงานของรัฐ ด้วยตนเองหรือบุคคลภายนอก เจ้าหน้าที่ผู้ดำเนินการตามหน้าที่ดังกล่าวจะต้องรับผิดชอบแต่เพียงลำพัง อันเป็นผลมาจากการนำหลักกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์¹ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องการกระทำละเมิดระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันมาใช้บังคับกับกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบและกระทำการใดๆ เพื่อพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งๆ ที่เจ้าหน้าที่อาจมิได้กระทำให้เกิดความเสียหายโดยจงใจหรือเจ้าหน้าที่มีส่วนผิดเพียงเล็กน้อย แต่ตามหลักกฎหมายดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกลับต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดทั้งหมดเป็นการส่วนตัว โดยหน่วยงานของรัฐอาจชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนแต่ก็สามารถไล่เบียดเอากับเจ้าหน้าที่ได้ทั้งหมด และในกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดร่วมกันก็ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ซึ่งเป็นการสร้างความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจ ที่จะดำเนินการต่างๆ ตามหน้าที่อย่างจริงจัง เนื่องจากเกรงว่าจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จึงได้มีการแสวงหาแนวทางหรือวิธีการต่างๆ ที่จะทำให้ตนเองไม่ต้องรับผิด ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อกลั่นกรองในเรื่องต่างๆ หรือต้องมีการหารือไปยังหน่วยงานต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงและป้องกันความรับผิดอันเกิดจากการสั่งการของตน ส่งผลให้งานในหน้าที่ต้องหยุดชะงักหรือล่าช้าออกไปหรือไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ก่อให้เกิดความเสียหายแก่การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐโดยรวมและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศที่กำลังก้าวเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ที่ต้องแข่งขันกับนานาประเทศ

¹ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมเพื่อการนั้น”

จึงก่อให้เกิดแนวความคิดว่ารัฐควรจะต้องรับผิดชอบในการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจเกิดจากมูลสัญญา มูลละเมิด หรือมูลความรับผิดชอบอื่น²

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยได้กำหนดหลักการใหม่เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติในแง่สารบัญญัติและวิธีบัญญัติในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้โดยเฉพาะ เพื่อมุ่งคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งส่งผลให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือต่อบุคคลภายนอกนั้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐก็ต่อเมื่อได้กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³ โดยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้ให้อำนาจแก่หน่วยงานของรัฐที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับตนโดยไม่ต้องนำคดีไปฟ้องศาล⁴

เมื่อศึกษาถึงกรณีของการประปานครหลวง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มีภารกิจหลักในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กล่าวคือหากเกิดความเสียหายต่อการประปานครหลวง ต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอกได้ โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวง การประปานครหลวงในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมวด 1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงาน

² ชาญชัย แสงศักดิ์. (2550). คำอธิบายกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. หน้า 11.

³ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง.

⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 12.

ให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวในกรณีตามหมวด 2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกซึ่งไม่ใช่บังคับกับรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวงจึงได้กำหนดข้อบังคับสำหรับกรณีตามหมวด 2 คือ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขึ้นใช้บังคับเอง อันได้แก่ “ข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ 110 ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด กรณีพนักงานหรือลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก พ.ศ. 2541” เพื่อใช้บังคับแก่พนักงานของการประปานครหลวง

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์ข้อบังคับของการประปานครหลวงข้างต้น เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น โดยพบว่ามิใช่เหตุอันควรเชื่อว่าเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวง ผู้ว่าการการประปานครหลวงในฐานะหัวหน้าหน่วยงานต้องพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและสรุปทำความเข้าใจเสนอผู้ว่าการการประปานครหลวงวินิจฉัยสั่งการ โดยในการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าการการประปานครหลวงหากพิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวงด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ว่าการการประปานครหลวงมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539⁵

กรณีดังกล่าวเกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเกิดเป็นปัญหาว่าหากพนักงาน การประปานครหลวงผู้กระทำละเมิดไม่พอใจคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสามารถดำเนินการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้อย่างไร ซึ่งตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 (ประชุมใหญ่) มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะและไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตาม หลักเกณฑ์กลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้อุทธรณ์คำสั่ง ให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้

⁵ คำสั่งศาลปกครองที่ 113/2545.

เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 45 วรรคสอง⁶ โดยเมื่อดำเนินการตามกระบวนการภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้วจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ ทำให้ในกรณีของการประสานครหลวงหากพนักงานการประสานครหลวงไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าการประสานครหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง หากผู้ว่าการประสานครหลวงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมสำนวนและคำอุทธรณ์ไปยังคณะกรรมการการประสานครหลวงในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์⁷ เมื่อคณะกรรมการการประสานครหลวงแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว หากไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณาอุทธรณ์พนักงานการประสานครหลวงผู้กระทำความผิดที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานในลักษณะนายจ้างลูกจ้างจึงถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ซึ่งต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน จึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลแรงงานได้ตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาจากการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลายประการ ทั้งในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ที่กำหนดให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปในการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะจัดทำคำอุทธรณ์เพื่อเสนอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาได้ทันภายในเวลาที่กำหนด ประกอบกับปัญหาในเรื่องบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากมีความเป็นไปได้น้อยที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นจะวินิจฉัยสั่งการหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้แตกต่างไปจากที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ และเมื่อผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมสำนวนและคำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าเป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้อุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจากการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประสานครหลวงซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประสานครหลวงซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะก้ำกึ่งระหว่างการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน ดังจะเห็นได้จาก

⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44-45.

⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 44-45 และกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2 (11).

การที่มีบทบัญญัติกฎหมายแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติ
 แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อีกทั้งยังมีการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการ
 อื่นที่สำคัญหลายประการ ทั้งการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และความสามารถในการ
 รักษาหรือหรือยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับสภาพการจ้างผ่านสหภาพแรงงานได้

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา แนวความคิด ทฤษฎี และ
 หลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และสถานะทาง
 กฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์คำสั่งทาง
 ปกครองและสถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.2.3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาในการนำระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
 ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่ง
 ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเฉพาะในกรณีของพนักงานรัฐวิสาหกิจ
 ของการประปานครหลวง

1.2.4 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหาการอุทธรณ์คำสั่ง
 ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้เกิดความเป็น
 ธรรมและคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ตามประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน
 ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการขาดบทบัญญัติ
 เฉพาะว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด
 ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องนำเอาหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ
 ราชการทางปกครองมาใช้บังคับ อันก่อให้เกิดปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธี
 ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม
 มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะในกรณีของ
 พนักงานการประปานครหลวง ทั้งในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ที่กำหนดให้คู่กรณี
 ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่
 ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว เป็นระยะเวลาที่น้อย

เกินไปในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจะจัดทำคำอุทธรณ์เพื่อเสนอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาได้ทันภายในเวลาที่กำหนด ประกอบกับปัญหาในเรื่องบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งมีความเป็นไปได้น้อยที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นจะวินิจฉัยสั่งการหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้แตกต่างไปจากที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ และเมื่อผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมสำนวนและคำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าเป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้อุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจากการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประสานครหลวงซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประสานครหลวงซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะก้ำกึ่งระหว่างการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน อีกทั้งยังมีการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นที่สำคัญหลายประการ ทั้งการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และความสามารถในการปรึกษาหารือหรือยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับสภาพการจ้างผ่านสหภาพแรงงานได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขปัญหาในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยบัญญัติให้คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองเพื่อไม่ให้นำหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ให้อำนาจรัฐวิสาหกิจอย่างการประสานครหลวงกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อใช้บังคับกับพนักงานรัฐวิสาหกิจทั้งหลาย โดยกำหนดเป็นการอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งได้แก่ประธานกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจ ซึ่งต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนพิจารณาคำเนิการ เพื่อเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยสั่งการ เพื่อให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปด้วยความถูกต้อง สามารถสร้างความเป็นธรรม และตัดขั้นตอนที่อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ออกไป นอกจากนี้ ยังเป็นการให้อำนาจรัฐวิสาหกิจกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ที่จำเป็นและเหมาะสมกับการดำเนินกิจการของตน เพื่อให้สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายที่พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานะและความสัมพันธ์กับหน่วยงานแตกต่างเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการแห่งอื่น ซึ่งจะส่งผลให้เป็นการคุ้มครองการกระทำการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจอย่างพนักงานการประสานครหลวงได้อย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยศึกษากรณีการประปานครหลวง เพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและสร้างความเป็นธรรมและหลักประกันเพื่อคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานการประปานครหลวง

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ด้วยการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูล และเอกสารที่เกี่ยวข้องในรูปแบบของกฎหมาย หนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย ต่างๆ เอกสารประกอบการสัมมนา เอกสารเผยแพร่ของหน่วยราชการต่างๆ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา หลักและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของไทยและต่างประเทศ ตลอดจนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของไทยและต่างประเทศ เพื่อประกอบในการศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ แล้วเรียบเรียงโดยวิธีพรรณนา (Description and Analytical Method)

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา แนวความคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และสถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.6.2 ทำให้ทราบกฎเกณฑ์ของกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง และสถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

1.6.3 ทำให้ทราบและเข้าใจถึงปัญหาในการนำระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเฉพาะในกรณีของพนักงานรัฐวิสาหกิจของการประปา นครหลวง

1.6.4 ทำให้ทราบแนวทางแก้ไขปัญหาและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานรัฐวิสาหกิจได้อย่างแท้จริง

บทที่ 2

ความหมาย ความเป็นมา แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และสถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

รัฐได้จัดตั้งหน่วยงานของรัฐขึ้นเพื่อให้จัดทำบริการสาธารณะ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม แต่เนื่องจากหน่วยงานของรัฐนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคลจึงไม่อาจดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง จึงต้องกระทำผ่านทางเจ้าหน้าที่ของตน ในฐานะเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะแทนหน่วยงานของรัฐและในนามหน่วยงานของรัฐ จากกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าไปดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว จึงมีความเป็นไปได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่นั้น อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภายในสังกัดของเจ้าหน้าที่เองหรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น ซึ่งมูลเหตุของการกระทำจนก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือประมาทเพียงเล็กน้อยก็ตามต่างก็ถือเป็นการกระทำละเมิดทั้งสิ้น ส่งผลให้ต้องมีการเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลผู้ที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่⁸ โดยที่แต่เดิมนั้น ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จะอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดเช่นเดียวกับเอกชน ซึ่งในช่วงก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นนี้ การฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบนั้น ก็ไม่แตกต่างไปจากการที่เอกชนฟ้องเอกชนด้วยตนเอง

2.1 ความหมายของการกระทำละเมิด

การกระทำอย่างไรเป็นละเมิด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติไว้ว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่า

⁸ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541, มิถุนายน). “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.”

สิ้นใหม่ทดแทนเพื่อการนั้น” จะเห็นได้ว่าการกระทำใดจะเป็นละเมิดการกระทำนั้นจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรานี้ นักนิติศาสตร์ได้แยกหลักเกณฑ์ไว้ต่างๆ อย่างไรก็ตาม ต้องเป็นไปตามความในมาตรา 420 ทั้งสิ้น ผู้เขียนขอแยกหลักเกณฑ์ ดังนี้

- 1) ผู้ใดกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- 2) ต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
- 3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และ

- 4) มีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ

ถ้าการกระทำใดมิได้เข้าหลักเกณฑ์ครบทั้ง 4 ข้อนี้ การนั้นไม่เป็นละเมิด ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดเพื่อละเมิด บทบัญญัติในมาตรา 420 นี้เป็นหลักทั่วไปสำหรับวินิจฉัยความรับผิดในกรณีที่มีการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นขึ้น

ส่วนความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้น หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกลอยู่แล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่เกิภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้โดยไม่แน่ว่าจะเกิดและคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้¹⁰ ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” ดังนี้

- 1) มีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวัง
- 2) เบี่ยงเบนไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก เช่น พึ่งคาดเห็นได้ว่าความเสียหายอาจเกิดขึ้นได้หรือหากระมัดระวังเล็กน้อย ก็คงคาดเห็นการอันอาจเกิดความเสียหายเช่นนั้น

2.2 หลักเกณฑ์ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

เนื่องจากแนวความคิดเกี่ยวกับฐานะทางกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ นั้น ได้มีความชัดเจนในสถานะของกฎหมายมหาชน ต่อเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น จึงทำให้การศึกษาแนวความคิดดังกล่าว อาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ ดังนี้

⁹ วารี นาสกุล. (2553). คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวรได้. หน้า 19.

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 375.

2.2.1 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ก่อนบังคับใช้พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

แต่เดิมนั้น การละเมิดในกฎหมายไทย เรียกว่า “การประทุษร้ายทางแพ่ง” ซึ่งนับตั้งแต่ สมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น กฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดก็มีอยู่ อย่างกระจัดกระจาย โดยปรากฏในกฎหมายลักษณะต่างๆ เช่น พระอัยการพรมศักดิ์ พระอัยการ ลักพาลูกเมียผู้คน พระอัยการลักษณะวิวาทตีค่า กฎหมายลักษณะโจร และกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ตลอดจนพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่างๆ¹¹

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของ พระมหากษัตริย์ การที่จะฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการได้นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ พระมหากษัตริย์ เพราะข้าราชการทั้งหลายก็คือ บุคคลที่ทำงานให้พระมหากษัตริย์ หากปรากฏ ข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานของพระมหากษัตริย์จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ใด ก็ต้องเอาเงินจาก พระคลังมหาสมบัติ¹² จึงเห็นได้ว่า การฟ้องร้องให้ข้าราชการรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว ไม่ว่าจะมีส่วน มาจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือไม่ก็ตาม สามารถกระทำได้ตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แล้ว โดยในขณะนั้นยังไม่ได้มีการแบ่งแยกว่าเป็นคดีปกครองหรือคดีอื่นใด เพียงแต่ในการ ฟ้องร้องนั้นมีขั้นตอนที่จะต้องปฏิบัติอยู่หลายขั้นตอน เช่น ต้องทูลเกล้าถวายฎีกาขอพระบรมรา ชานุญาตก่อน โดยในคดีแพ่งนั้น ศาลก็จะยึดทรัพย์ข้าราชการชั้นสัญญาบัตรไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับการ พระบรมราชานุญาต ส่วนข้าราชการชั้นประทวนนั้น ศาลสามารถดำเนินการโดยพิจารณาพิพากษาไปได้ อย่างราษฎรธรรมดา¹³ ต่อมาภายหลังที่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ในพุทธศักราช 2475 เนื่องจากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช 2475 มาตรา 1 บัญญัติว่า “อำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย” จึงทำให้ในทางปฏิบัติ หน่ว ยราชการทั้งหลายเมื่อถูกฟ้องแล้วต่างก็ยอมเป็นจำเลยเสมอมา¹⁴

ในการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้น ศาลมักจะวินิจฉัยโดยใช้หลัก ความรับผิดชอบของนายจ้างในการทำละเมิดของลูกจ้าง ตามที่บัญญัติและอยู่ภายใต้บังคับของ

¹¹ โรแบร์ แลงกาด์. (2526). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 72-74.

¹² โกลิน พลกุล. (2528). นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน. หน้า 14.

¹³ สุจิน ชื่อสุวรรณ. (2532). ความรับผิดชอบของข้าราชการ. หน้า 126.

¹⁴ แหล่งเดิม

หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 มาตรา 420 มาตรา 425 และมาตรา 426 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จึงมีหลักเกณฑ์พอสรุปได้ ดังนี้¹⁵

1) ในกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดที่ไม่ใช่การกระทำในหน้าที่หรือไม่อยู่ในทางการที่จ้างเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว

2) ในกรณีเจ้าหน้าที่ทำละเมิดในการกระทำหน้าที่หรือในทางการที่จ้างผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบร่วมกัน เมื่อหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้ว ก็มีสิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวน นั่นคือ ในชั้นที่สุดเจ้าหน้าที่ยังคงต้องรับผิดชอบส่วนตัวในผลแห่งละเมิดนั้น

3) ในกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดในการกระทำในหน้าที่หรือในทางการที่จ้างเจ้าหน้าที่ทั้งหมดต้องรับผิดชอบอย่าง “ลูกหนี้ร่วม”

จะเห็นได้ว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ไปกระทำละเมิดแล้ว ผู้เสียหายก็ย่อมสามารถที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบได้ ซึ่งในบางกรณีอาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายเป็นเงินจำนวนมาก ทั้งๆ ที่เจ้าหน้าที่นั้นไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อหรือมีส่วนผิดเพียงเล็กน้อย แต่ต้องรับผิดชอบในผลละเมิดทั้งหมดเป็นการส่วนตัว หรือการที่เจ้าหน้าที่หลายคนก่อให้เกิดความเสียหายจึงต้องรับผิดชอบร่วมกันในฐานะลูกหนี้ร่วมนั้น อาจก่อให้เกิดปัญหาความรับผิดชอบสูงเกินส่วน ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถบังคับให้เจ้าหน้าที่คนอื่นซึ่งเป็นลูกหนี้ร่วมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แล้ว ภาระต่างๆ ย่อมตกอยู่กับเจ้าหน้าที่คนที่เหลืออยู่ ดังเช่นกรณีของนายวิชัย วิทยาคุณ อดีตข้าราชการกรมที่ดิน ซึ่งได้ร้องทุกข์ว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการผ่อนใช้เงินให้แก่ทางราชการจากการทำละเมิด เนื่องจากผู้ร้องทุกข์รับผิดชอบเพียงบางส่วน เพราะมีเจ้าหน้าที่ร่วมกันทำละเมิดหลายคนและกรมที่ดินมีส่วนผิดอยู่ด้วย แต่ผู้ร้องทุกข์กลับต้องรับผิดชอบเต็มจำนวนของความเสียหายที่เกิดขึ้น¹⁶ ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานและก่อให้เกิดความเสียหายแก่การจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะตัดสินใจดำเนินการเพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน

¹⁵ ฤทัย หงส์ศิริ ก (2539). ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 53-54.

¹⁶ ฤทัย หงส์ศิริ ก เล่มเดิม. หน้า 45.

2.2.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่หลังบังคับใช้พระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ตามปัญหาและความไม่เหมาะสมของระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งๆ ที่ไม่ได้กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งในบางครั้งแม้ว่าจะกระทำไปด้วยความเผลอเรออันเป็นไปตามวิสัยปฏุชนธรรมคาก็ตาม ย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ท้ายที่สุดย่อมส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากขาดความต่อเนื่องและต้องหยุดชะงักอยู่เนืองๆ

ต่อมา จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นมา ซึ่งเหตุผลในการนำพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาใช้บังคับนั้น สามารถพิจารณาได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งกำหนดไว้ ดังนี้

1) การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่างๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป

2) เมื่อการดำเนินงานที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้นมุ่งหมายแต่จะได้เงินครบ โดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้นแก่ตน

3) การให้คู่ณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำการใดๆ โดยไม่รอบคอบ

ด้วยเหตุดังกล่าว จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือ

ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักกฎหมายนี้
รวมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ

จะเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้ยกเลิก
หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้งหมด หากแต่ได้กำหนด
หลักเกณฑ์ที่เป็นข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ส่วนเรื่องใดที่พระราชบัญญัตินี้มิได้กำหนดไว้ ยังคงใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์หลายประการ สรุปได้ดังนี้¹⁷

1) ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่สามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง
หากไม่ปรากฏหน่วยงานของรัฐชัดเจนก็สามารถฟ้องกระทรวงการคลังได้

2) ผู้เสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ สามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐ
ให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาล

3) ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังคงมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐได้
โดยตรง แต่กฎหมายให้สิทธิเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องสามารถเรียกหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความ
ในคดีได้ และในทางกลับกันหากผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลย หน่วยงานของรัฐก็มี
สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้เช่นกัน ต่างจากกรณีการฟ้องนายจ้างให้รับผิดชอบ
ในการกระทำของลูกจ้าง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ผู้เสียหายอาจฟ้องคนใดคนหนึ่ง
เป็นจำเลย เพราะผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากลูกหนี้แต่ละคนได้เต็มจำนวนอย่างลูกหนี้ร่วม
กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้เสียหายสามารถฟ้องผู้ที่อยู่ในฐานะที่จะสามารถชดเชยค่าสินไหม
ทดแทนได้ดีที่สุด คือ หน่วยงานของรัฐได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงผู้ทำละเมิดตัวจริง

4) กำหนดให้มีการขยายอายุความฟ้องร้องคดี กรณีที่หากศาลพิพากษายกฟ้องเพราะ
เหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ถูกฟ้องนั้นมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบ กฎหมายให้ขยายอายุความ
ฟ้องร้องผู้ต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีเดิมออกไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่ศาลมีคำ
พิพากษาถึงที่สุดคดีเดิม

5) ถ้าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติงานในหน้าที่แล้ว แม้จะได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือ
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องถูกฟ้องเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหาย
อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงได้ แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เพียงแต่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิ
เรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาในคดีได้ แต่หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยไม่ได้กระทำการ

¹⁷ กนกศักดิ์ พ่วงลาภ. (2549). ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีการกระทำในการ
ปฏิบัติหน้าที่. หน้า 28-30.

ปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องหน่วยงานไม่ได้ ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะตัว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

6) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยที่เป็นการประมาทเลินเล่อ ธรรมดา เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเป็นการส่วนตัว หน่วยงานของรัฐจะเป็นผู้ที่รับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ เฉพาะแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายแล้วจะสามารถไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้

7) สิทธิไล่เบี้ยของหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายไปก่อนนั้น เป็นไปในหลักเดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรืออีกนัยหนึ่ง คือหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยโดยฟ้องลูกจ้างหรือผู้ทำละเมิดเรียกค่าเสียหายที่ชดใช้ไปคืน ภายในกำหนดอายุความ 10 ปี แต่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นี้ หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดี กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นชำระเงินดังกล่าวได้ภายในเวลาที่กำหนด และการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินค่าเสียหายนั้น มิต้องให้ใช้เต็มจำนวนก็ได้ ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความเป็นธรรมและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดและอาจกำหนดให้มีการผ่อนชำระ โดยคำนึงถึงความสามารถในการผ่อนชำระ ฐานะและสภาพทางครอบครัวของเจ้าหน้าที่ และมีให้นำหลักในเรื่องผู้กระทำความผิดร่วมกันที่ต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม ตามมาตรา 432 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ กล่าวคือ หากเจ้าหน้าที่หลายคนกระทำความผิดร่วมกันแล้ว เจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของตนเท่านั้น ไม่สามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งชำระโดยสิ้นเชิงจนเต็มจำนวนได้

การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานรัฐ มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10

ประกอบมาตรา 8 โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่มาทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาประนีประนอมยอมความอย่างในอดีตที่เคยทำกันมา แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำละเมิดโดยส่วนตัวแล้ว ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด กล่าวคือต้องฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยใช้หลักกฎหมายแพ่ง

2.3 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

2.3.1 ความหมายของการอุทธรณ์

การอุทธรณ์เป็นผลที่เกิดขึ้นมาจากแนวความคิดพื้นฐานในการปกครองของรัฐเกี่ยวกับหลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองโดยกฎหมาย ซึ่งมีสาระสำคัญที่ว่ารัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและดำเนินการปกครองให้ถูกต้องตามกฎหมายอันเป็นกติกาสังคม ฉะนั้น รัฐจะใช้อำนาจในการปกครองไปตามอำเภอใจของตนเองโดยไร้ขอบเขตไม่ได้¹⁸ ดังนั้น เพื่อที่จะให้เกิดความมั่นใจและเป็นการประกันว่าฝ่ายปกครองได้ยึดหลักการเช่นนั้นจริง จึงต้องมีระบบการตรวจสอบโดยผู้บังคับบัญชา เพื่อควบคุมคุณภาพการทำงานขององคาพยพระดับล่างให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่ฝ่ายปกครองมุ่งประสงค์ แต่ในขณะเดียวกันถ้าผู้กรณีเห็นว่าตนได้รับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสมควรให้คู่กรณีมีโอกาสอุทธรณ์เพื่อให้เกิดการตรวจสอบเป็นการเฉพาะรายได้ เพราะนอกจากจะเป็นการประกันการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายปกครองแล้วยังเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีไปด้วยในตัว¹⁹ การกำหนดให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองก็เพื่อเป็นการระงับข้อพิพาทในเบื้องต้น ทำให้ฝ่ายปกครองได้ทำการตรวจสอบพิจารณาทบทวนการกระทำของตนว่า เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ รวมถึงการพิจารณาถึงความเหมาะสมในการกระทำนั้นๆ ด้วย เพื่อได้ทราบถึงข้อบกพร่อง และทำการแก้ไขในสิ่งที่ผิดพลาด²⁰ แต่หากข้อพิพาทไม่สามารถระงับไปได้ ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองจะเป็นเครื่องมือที่ใช้รวบรวมข้อเท็จจริงและผู้เสียหาย รวมทั้งช่วยถ่วงดุลการระงับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในเบื้องต้นให้แก่องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล อาจกล่าวได้ว่า การอุทธรณ์เป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ภายใต้หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง

¹⁸ ประเวศ อรรถศุภผล. เล่มเดิม. หน้า 31-34.

¹⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ก. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. หน้า 367.

²⁰ ขวัญชัย สันตสว่าง. (2542). *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ*. หน้า 22-23.

1) วัตถุประสงค์ของการอุทธรณ์ การอุทธรณ์เป็นมาตรการภายในของฝ่ายปกครอง หลังจากที่ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองไปแล้ว ได้ถูกกำหนดขึ้นเพื่อใช้ตรวจสอบควบคุมการดำเนินการของฝ่ายปกครองและให้การเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง สำหรับวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นมีความมุ่งหมาย 3 ประการ²¹ ดังนี้

(1) เพื่อให้ฝ่ายปกครองเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการเยียวยาทางปกครองเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (Der Rechtsschutz der Burgers)

(2) เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีโอกาสรับรู้และแก้ไขการสั่งการที่ผิดพลาดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยตนเอง การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการควบคุมตนเองของฝ่ายปกครอง (Die Selbstkontrolle der Verwaltung)

(3) เพื่อลดภาระคดีในชั้นศาล (Die Entlastung der Gerichte) การอุทธรณ์จึงเป็นมาตรการในการบริหารงานยุติธรรมทางปกครองอย่างหนึ่ง

2) ระบบการอุทธรณ์ การพิจารณาเกี่ยวกับระบบการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น อาจจำแนกได้หลายลักษณะ ทั้งนี้ ย่อมขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาว่าใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณา ซึ่งอาจจำแนกได้ดังนี้²²

(1) พิจารณาในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการอุทธรณ์ ซึ่งอาจแบ่งได้ ดังนี้

ก. ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งการกำหนดดังกล่าวอาจเป็นกรณีอุทธรณ์บังคับหรือไม่บังคับก็ได้

ข. ระบบการอุทธรณ์ตามหลักกฎหมายทั่วไป เป็นกรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่ฝ่ายปกครองสามารถที่จะทบทวนตรวจสอบและเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งทางปกครองของตนให้ถูกต้องตามกฎหมายได้เสมอ การอุทธรณ์ประเภทนี้จึงไม่มีรูปแบบ กระบวนการพิจารณาไม่ต้องมีส่วนได้เสียก็อุทธรณ์ได้และไม่มีอายุความ โดยจะอุทธรณ์เมื่อใดก็ได้ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่ก็อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ โดยหลักจะเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับ

(2) พิจารณาในแง่องค์กรผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ อาจแบ่งได้ดังนี้

²¹ บรรเจิด สิงคะเนติ ก (2548). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. หน้า 99.

²² ประเวศ อรรถศุภผล. เล่มเดิม. หน้า 36-38.

ก. การอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองนั่นเอง (Recours Gracieux)

ข. การอุทธรณ์ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง (Recours Hierarchique)

ค. การอุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับดูแลของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง

ง. การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการในฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนด

จ. การอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด

(3) พิจารณาในแง่ของผลบังคับต่อผู้ใช้สิทธิอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่การวินิจฉัยขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล อาจแบ่งได้ ดังนี้²³

ก. ระบบอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือก เป็นกรณีที่อาจมีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ แต่เป็นการกำหนดแบบไม่บังคับ หรือเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้ คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองสามารถที่จะดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน หรือนำเรื่องดังกล่าวไปยื่นต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรงเลยก็ได้ การที่มีได้ดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนมิได้มีผลเป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนในอันที่จะนำเรื่องหรือปัญหาดังกล่าวไปรับการพิจารณาจากองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองแต่อย่างใด การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้จะมีลักษณะเสมือนกับเป็นสิทธิของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนที่จะเลือกปฏิบัติหรือไม่ก็ได้สำหรับระบบการอุทธรณ์ไม่บังคับหรือระบบอุทธรณ์เพื่อเลือกยังแยกออกเป็นการอุทธรณ์ตามปกติอันมีลักษณะเป็นการภายในตามสายการบังคับบัญชาของการจัดระบบการปกครองและการอุทธรณ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะต่างๆ

ข. ระบบอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินการเยียวยาทางปกครองให้ครบขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีโดยมีสาระสำคัญว่า คู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อน ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ดำเนินการตรวจสอบ พิจารณาทบทวนและแก้ไขข้อบกพร่องภายในฝ่ายปกครองก่อนโดยถือว่าขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนหรือเงื่อนไขที่สำคัญ และเป็นการบังคับให้คู่กรณีจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในระบบนี้

²³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ก เล่มเดิม. หน้า 368-372.

จะมีลักษณะเสมือนกับเป็นหน้าที่ของคู่กรณีหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง จะต้องถือปฏิบัติ หากคู่กรณีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวก่อน ต่อเมื่อนำเรื่องไปยื่นต่อ องค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองโดยตรง ผลที่ตามมาคือ องค์การวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองอาจไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา สำหรับการอุทธรณ์ในระบบบังคับนี้จะมีบัญญัติไว้เป็น ลายลักษณ์อักษรในกฎหมาย

2.3.2 วิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในประเทศไทย

วิวัฒนาการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ในประเทศไทย อาจแบ่งได้เป็น 2 ระยะ คือ ก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ และหลังพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ ดังนี้²⁴

1) ก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ใช้บังคับก่อนที่จะมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การอุทธรณ์หรือการให้ร้องเรียนภายในฝ่ายบริหารยังไม่เป็นระบบที่ชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ที่ค่อนข้างกระจัดกระจาย ไม่เป็นมาตรฐานอย่างเดียวกัน โดยต้องพิจารณาจากหลักกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ว่ากำหนดเรื่องสิทธิอุทธรณ์และขั้นตอนอุทธรณ์ไว้หรือที่เรียกกันว่า “ระบบอุทธรณ์แบบทางเลือก”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 ได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 จึงได้นำหลักกฎหมายปกครองที่คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองกับการทบทวนคำสั่งทางปกครองโดย องค์การวินิจฉัยคดีปกครองมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจน คือ หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีในมาตรา 20 (4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 หลักการดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ดัดแปลงมาจากทฤษฎีกฎหมายปกครอง Exhaustion of Administrative Remedies ซึ่งมีความเกี่ยวเนื่องกับหลักความรับผิดชอบตามลำดับชั้นของระบบบริหาร (Hierarchy) และเป็นหลักกฎหมายปกครองที่องค์การภายในฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครอง (สำหรับประเทศไทยจะได้แก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์) ได้นำมาใช้ เพื่อทำให้หลัก Hierarchy ของฝ่ายบริหารเกิดผลเป็นรูปธรรมและมีสภาพบังคับในทางปฏิบัติ Exhaustion of Administrative Remedies หลักมิใช่เป็นหลักตายตัวแน่นอน แต่เป็นหลักที่นำมาใช้ในทางปฏิบัติโดยมีความอ่อนตัว (Flexibility) พอสมควร

²⁴ อมร จันทรสุมบูรณ์. (2531, ธันวาคม). “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลัก Exhaustion of Administrative Remedies (มาตรา 20 (4)) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522.” วารสารกฎหมายปกครอง, 7, 3. หน้า 921-925.

คือ จะต้องนำมาใช้ให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีเป็นการเฉพาะรายด้วย ซึ่งหลักดังกล่าว จะมีข้อยกเว้นอยู่หลายเหตุ ตัวอย่างเช่น ในบางครั้งอาจมีข้อเท็จจริงที่เชื่อได้ว่า ได้มีการบิดเบือน การใช้อำนาจขึ้นภายในสายการบังคับบัญชา หรือในบางครั้งการใช้อำนาจตามสายการบังคับบัญชา ที่มีความวกวนหรือใช้เวลานานเกินไป ดังนั้นองค์การภายในฝ่ายปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการ วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองจึงย่อมที่จะเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจทางบริหารได้ (แม้ว่าจะต้อง ยกเว้นหลัก Hierarchy ในบางครั้ง)

จะเห็นว่า พัฒนาการของการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองในช่วงหลังนี้เป็นความ พยายามสร้างความชัดเจนของหลักการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่เป็นระบบอุทธรณ์บังคับ

2) หลังพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ใช้บังคับการอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกรณี ที่นำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองเฉพาะมิได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะซึ่งก่อนที่ จะมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถึงแม้ว่ากฎหมาย เฉพาะนั้นๆ จะมีได้บัญญัติเรื่องการอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะ คู่กรณีก็อาจอุทธรณ์คำสั่งของ เจ้าหน้าที่ได้ ทั้งนี้เป็นไปตามระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ แต่หลังจากที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวบัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความ เตือร้อนหรือเสียหาย ในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะการฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อ มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการ สั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด” จากผลของมาตรา 42 ดังกล่าว ทำให้การอุทธรณ์เป็นระบบ มีความชัดเจนและมีหลักเกณฑ์ในทางเดียวกัน พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงกำหนดระบบการอุทธรณ์ขึ้นในส่วนที่ 5 หมวด 2 โดยมี ลักษณะสำคัญ²⁵ ดังนี้

(1) ระบบการอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระบบการอุทธรณ์ทั่วไป ซึ่งหมายถึงว่า เป็นระบบที่ใช้กับคำสั่งทางปกครองทุกประเภท เว้นแต่ประเภทที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้หรือ กรณีที่เป็นข้อยกเว้น

(2) ระบบการอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นระบบการอุทธรณ์บังคับ ซึ่งหมายถึงว่า หากคู่กรณีไม่พอใจหรือประสงค์จะได้แย้งคำสั่งทางปกครอง กฎหมายบังคับไว้ว่าคู่กรณีจะต้อง อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวก่อน²⁶ หากคู่กรณีไม่ได้ดำเนินการอุทธรณ์ก็ไม่มีสิทธิไปฟ้องเป็นคดีต่อศาล

²⁵ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2546). หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. หน้า 39-40.

²⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44 วรรคหนึ่ง.

ปกครองได้ โดยถือว่าเป็นกรณีที่ไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามที่กฎหมายกำหนด²⁷

2.3.3 การเยียวยาคำสั่งทางปกครองโดยศาล

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ คือ ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่กฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลทหาร ฯลฯ ส่วนศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองหรือคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเองหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่งอันเกิดจากการกระทำทางปกครองและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครอง สำหรับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง สำหรับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งนั้นได้ใช้สิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวแล้วยังไม่ได้ผลเป็นที่พอใจ ก็มีสิทธิใช้วิธีการทางศาลโดยการฟ้องคดีต่อศาลได้ ดังนั้น การเยียวยาโดยทางศาลจึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญ

เงื่อนไขในการรับฟ้องคดีปกครองของศาลปกครองไทยที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก่อนฟ้องคดีปกครอง หากผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามหลักการดังกล่าว ศาลปกครองย่อมไม่รับฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณา หลักการดังกล่าว ได้แก่ การอุทธรณ์ซึ่งเป็นกระบวนการทั่วไปที่กำหนดให้ผู้ที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นได้ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด ก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นบัญญัติไว้ ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายเฉพาะกำหนดเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้ ก็ย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการขอรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วจึงจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองไทยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่งอาจพิจารณาได้ดังนี้

²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 42 วรรคสอง.

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออก กฎ คำสั่ง หรือกระทำการอื่นใดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่ง หรือจากการ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดี ต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการ

6) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในประเด็นการฟ้องไล่ เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนคืนแก่หน่วยงานของรัฐนั้น²⁸ แต่เดิมต้องฟ้อง คดีที่ศาลยุติธรรมและใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับ แต่ในปัจจุบันต้อง พิจารณาหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วย ซึ่งอาจ ฟ้องคดีที่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี เพราะแม้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้บัญญัติให้ศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐก็ตาม แต่คดีละเมิดบางเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางเรื่องก็ฟ้อง ศาลปกครองไม่ได้ เนื่องจากกฎหมายได้วางหลักเกณฑ์จำกัดประเภทคดีละเมิดที่จะฟ้องต่อศาล ปกครองไว้ว่า ต้องเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจาก กฎ คำสั่งทาง ปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น ดังนั้น ในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองจึงต้องพิจารณา ก่อนว่าเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเป็นคดีละเมิดที่ไม่อยู่ในอำนาจ ของศาลปกครองแล้ว ก็ต้องฟ้องคดีนั้นต่อศาลยุติธรรม นอกจากนั้นคดีพิพาทเกี่ยวกับละเมิดที่ฟ้อง ศาลปกครองได้นั้น ก็ไม่จำกัดเฉพาะกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เท่านั้น แต่ผู้ฟ้อง คดีอาจฟ้องคดีตามกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม

²⁸ ฤทัย หงส์ศิริ ข (2546). การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง. หน้า 68-72

ทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนดเนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เช่น เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้บังคับบัญชาปฏิบัติหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อ ไม่ควบคุมดูแลการเบิกจ่ายเงิน เป็นช่องทางให้ผู้ได้บังคับบัญชาทุจริตนำเงินของทางราชการไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว ทำให้ทางราชการเสียหาย²⁹ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว จึงใช้สิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินคืนแต่ทางราชการ เช่น พนักงานขับรถยนต์ของการประปานครหลวง ขับรถไปปิดประตูน้ำ เพื่อทำการซ่อมท่อประปาที่แตกระเบิด ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไปเฉี่ยวชนรถยนต์ของบุคคลภายนอก เป็นเหตุให้รถยนต์ของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย และการประปานครหลวงได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ

กรณีที่เจ้าหน้าที่นำคดีมาฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวต่อศาลได้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือรัฐกระทำการหรือออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ฟ้องโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือแม้จะต้องรับผิดชอบน้อยกว่าที่หน่วยงานออกคำสั่ง นอกจากนั้นในบางคดีผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งให้รับผิดชอบและให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุที่หน่วยงานทางปกครองไม่ได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากได้ออกโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่กรมการค้าต่างประเทศยื่นขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไม่ครบตามจำนวนเงินที่กรมการค้าต่างประเทศควรจะได้รับตามคำพิพากษา ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ออนไปปรับราชการที่สำนักงานอัยการสูงสุด คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีผู้ใดต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของเจ้าหน้าที่นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย เนื่องจากมิได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่อื่นยื่นคำขอรับชำระหนี้เพิ่มเติมภายในกำหนดเวลา เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของ ทางราชการ ทำให้ทางราชการเสียหาย ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่ง โดยอ้างว่าการออกคำสั่งมิได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว โดยไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีในการชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้ง

²⁹ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 20/2545.

แสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของกรมการค้าต่างประเทศและความเห็นของกระทรวงการคลัง³⁰ เนื่องจากความเห็นดังกล่าวมีลักษณะต่างจากความเห็นทั่วไป เพราะความเห็นของกระทรวงการคลังในกรณีนี้มีผลผูกมัดให้หน่วยงานที่รับความเห็นต้องออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากศาลปกครองพิพากษาว่าคำสั่งให้ชดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนคืนแก่ทางราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบ ก็มีผลเป็นที่ยุติว่าหน่วยงานของรัฐจะเรียกเงินค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่หากเป็นเรื่องที่ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งเนื่องจากการออกคำสั่งไม่ได้ปฏิบัติตามกระบวนการหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ หน่วยงานของรัฐอาจพิจารณาและมีคำสั่งใหม่ และหากเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว ก็ย่อมมีสิทธิฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองอีกได้

2.4 ความหมายและลักษณะทั่วไปของรัฐวิสาหกิจ

2.4.1 ความหมายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Government corporation government-owned corporation/state enterprise) ในประเทศไทยได้เริ่มมีชื่ออย่างเป็นทางการครั้งแรกในพระราชบัญญัติพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2502 ซึ่งปัจจุบันได้ยกเลิกแล้ว โดยการตราพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543 แทน³¹ รัฐวิสาหกิจนั้นมีความหมายแตกต่างกันไป โดยมีความหมายปรากฏตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.4.1.1 พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 บัญญัติว่า

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

- 1) องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ
- 2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า

ร้อยละห้าสิบ

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองกลาง ที่ 1688/2545.

³¹ สันตณรงค์ กองทรัพย์. (2543). ปัญหาว่าด้วยวินัยของพนักงานรัฐวิสาหกิจ. หน้า 21.

3) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

4) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (3) และ/หรือ (1) และ/หรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

5) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการและ/หรือรัฐวิสาหกิจตาม (4) และ/หรือ (1) และ/หรือ (2) และ/หรือ (3) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2.4.1.2 พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543

มาตรา 4 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความ รวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์กร หรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ หรือส่งเสริมการใดๆที่มีใช้ธุรกิจ

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

2.4.1.3 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2543

มาตรา 6 บัญญัติว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือกิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม 1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรมและหรือ รัฐวิสาหกิจตาม 1) และหรือ 2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2.4.1.4 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

มาตรา 6 บัญญัติว่า รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

2) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ

2.4.1.5 พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ที่หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินร้อยละห้าสิบ โดยให้คำนวณเฉพาะทุนตามสัดส่วนที่เป็นของหน่วยงานของรัฐเท่านั้น

ความหมายของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว จะมีความหมายที่คล้ายคลึงกัน หากแต่จะมีความหมายกว้างแคบต่างกันบ้าง โดยขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับ โดยรัฐวิสาหกิจบางแห่ง อาจจะมีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายฉบับหนึ่ง แต่มิได้มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของกฎหมายอื่นก็ได้ อาทิเช่น บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) ซึ่งภาครัฐถือหุ้นเกินกว่า ร้อยละ 50 แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2543 มาตรา 6 (3) กำหนดให้รัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม บริษัท ปตท. สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) จึงมิได้เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมาย ของพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ แต่เป็นรัฐวิสาหกิจตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ดังนั้น ในการพิจารณาว่าองค์กรหรือหน่วยงานใดเป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ นอกจากต้องพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณแล้ว ยังต้องพิจารณาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นๆ ประกอบด้วย

2.4.2 ประเภทของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งนั้น ย่อมถูกจัดตั้งตามกฎหมายที่แตกต่างกันตามเหตุผลและความจำเป็นเฉพาะเรื่อง โดยส่วนใหญ่แล้วรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและการจัดทำบริการสาธารณะก็จะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน ในขณะที่รัฐวิสาหกิจที่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะมักจะถูกจัดตั้งโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจรัฐก็จะถูกจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติแม่บท ส่วนรัฐวิสาหกิจประเภทหารายได้อาจจัดตั้งโดยกฎหมายเอกชนในรูปของบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจอีกประเภทหนึ่งในส่วนราชการเป็นหน่วยธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและใช้งบประมาณแผ่นดินในการดำเนินการ ซึ่งสามารถแยกลักษณะของรัฐวิสาหกิจได้ดังนี้³²

2.4.2.1 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ (specific law) คือ พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ พระราชกำหนด ซึ่งจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ ส่วนใหญ่จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อดำเนินกิจการที่สำคัญ มีขอบเขตกว้างขวางและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้อำนาจและสิทธิพิเศษต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ เช่น ได้รับยกเว้นภาษี ทรัพย์สินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ประชานกรรมการ กรรมการ ผู้ว่าการ ตลอดจนพนักงานในบางกรณีมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

2.4.2.2 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามกฎหมายแม่บท (พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496)³³

พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. 2496 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ว่า “เมื่อรัฐบาลเห็นเป็นการสมควรจะจัดตั้งองค์การเพื่อดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ หรือช่วยเหลือในการครองชีพหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน โดยใช้เงินลงทุนจากงบประมาณแผ่นดินก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา”

บทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะจัดตั้งองค์การหรือหน่วยงานขึ้นมาทำหน้าที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งองค์กรเหล่านี้มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีทุนทั้งสิ้นเป็นของรัฐ

³² นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2542). คำอธิบายพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542. หน้า 20.

³³ แหล่งเดิม. หน้า 23-25.

2.4.2.3 รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเอกชน รัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้สำหรับการจัดตั้งองค์กรดำเนินธุรกิจของเอกชน โดยมุ่งหวังที่จะให้การดำเนินงานมีความคล่องตัวเช่นกิจการของเอกชน และหลุดพ้นจากระเบียบและขั้นตอนของรัฐได้แก่

1) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ การจัดตั้งรัฐวิสาหกิจโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด ดังนั้น จึงต้องดำเนินการจดทะเบียนเป็นบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มีการนำเอาหลักเกณฑ์การดำเนินงานของเอกชนมาใช้เพื่อให้มีความคล่องตัวและเป็นอิสระ

2) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 แม้พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 จะเป็นกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่เป็นกฎหมายมหาชนที่มีขึ้นเพื่อวางเงื่อนไขต่างๆ การดำเนินธุรกิจขนาดใหญ่ของเอกชน จึงถือได้ว่าการที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายดังกล่าว เป็นกิจการที่จัดตั้งในระบบกฎหมายเอกชน มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่จัดตั้งขึ้นโดยใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการจัดตั้งบริษัทจำกัด โดยรัฐจะเข้าไปถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบ และนำเอาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายดังกล่าวมาใช้เพื่อความคล่องตัวและเป็นอิสระ

3) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดย “ทุนหมุนเวียน” ตามพระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. 2491 รัฐวิสาหกิจประเภทนี้จัดตั้งโดยมติคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นหน่วยงานธุรกิจของรัฐตั้งขึ้นในส่วนราชการ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน มีการกำหนดระเบียบบริหารงานภายในของตนเอง รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล

2.5 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

ความหมายของคำว่า “รัฐวิสาหกิจ” ส่งผลให้หน่วยงานและพนักงานของรัฐวิสาหกิจมีความแตกต่างอย่างสำคัญกับหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นส่วนราชการ สรุปได้ดังนี้

ประการแรก ในเรื่องวิธีการบริหาร จากการที่ส่วนราชการทั้งหลายมีฐานะเป็นหน่วยงานที่ใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศ ฉะนั้นส่วนราชการทั้งหลายและข้าราชการทุกคนจึงเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยตรงภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของคณะรัฐมนตรี ส่วนรัฐวิสาหกิจนั้นเนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งขึ้นอยู่กับประเภทของรัฐวิสาหกิจ แต่ทั้งนี้ก็มีความมุ่งหมายเพื่อต้องการให้รัฐวิสาหกิจมีวิธีการจัดการให้เหมือนกับเอกชนเท่าที่จะทำได้ โดยให้มีความเป็นอิสระในการจัดตั้งและบริหาร ดังนั้น จึงไม่ถือว่ารัฐวิสาหกิจและพนักงานเป็นผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาโดยตรงของคณะรัฐมนตรี

ประการที่สอง ในเรื่องการบริหารการเงินและการคลัง โดยรัฐวิสาหกิจจะมีอิสระในด้านการเงิน มีระบบการเงินการคลังของตนเอง โดยจัดทำบัญชีงบดุลประจำปีแสดงผลการดำเนินงานในรอบปีบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้คำปรึกษา แนะนำส่งเสริมและสนับสนุนเพื่อให้รัฐวิสาหกิจมีประสิทธิภาพและศักยภาพในการแข่งขัน ดังนั้น รัฐวิสาหกิจจึงหารายได้และสามารถนำเงินที่ได้มานั้นมาใช้จ่ายในกิจการของตนเองได้ ในขณะที่ส่วนราชการนั้นจะไม่มีความเป็นอิสระในทางการเงิน โดยจะต้องจ่ายจากเงินงบประมาณแผ่นดินตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อีกทั้งในการใช้จ่ายเงินดังกล่าวก็จะต้องใช้จ่ายตามที่ได้รับอนุมัติจากงบประมาณเท่านั้น และส่วนราชการใดหากมีรายได้เกิดขึ้น ก็จะต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

2.5.1 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงาน

จากการที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 เพื่อแยกพนักงานรัฐวิสาหกิจออกจากพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. 2518 โดยใช้บังคับกับรัฐวิสาหกิจทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติ มติคณะรัฐมนตรี หรือจัดตั้งในรูปแบบของเอกชน ได้แก่ บริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา³⁴ ส่งผลให้สถานภาพทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีสภาพเป็นลูกจ้างทั่วไปเหมือนเช่นลูกจ้างหรือพนักงานในบริษัทเอกชน และในขณะเดียวกันก็ไม่ได้มีสถานภาพเป็นข้าราชการ โดยแท้ ดังจะเห็นได้จากกรณีที่พระราชบัญญัตินี้ได้ให้คำนิยามของคำว่า “ลูกจ้าง” และ “นายจ้าง” ไว้ในมาตรา 6 ซึ่ง บัญญัติว่า

“ลูกจ้าง” หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง

“นายจ้าง” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจซึ่งตกลงรับลูกจ้างเข้าทำงาน โดยจ่ายค่าจ้างให้ และให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐวิสาหกิจด้วย

ในพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างแยกได้ดังนี้

³⁴ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543, มาตรา 5 บัญญัติว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่บังคับแก่รัฐวิสาหกิจตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้รัฐวิสาหกิจทั้งหลายอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ไม่ว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะกำหนดไว้เช่นใดก็ตาม เว้นแต่รัฐวิสาหกิจที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง

ในส่วนของพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ลูกจ้าง)

1) พนักงานรัฐวิสาหกิจสามารถที่จะยื่นข้อเรียกร้องหรือแก้ไขเพิ่มเติมข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

2) รวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงาน เพื่อ

- ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างลูกจ้างกับนายจ้างและระหว่างลูกจ้างด้วยกัน
- พิจารณาช่วยเหลือสมาชิกตามคำร้องทุกข์
- แสวงหาและคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างของลูกจ้าง
- ดำเนินการและให้ความร่วมมือ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและรักษาผลประโยชน์

ของรัฐวิสาหกิจ

3) สหภาพแรงงานตั้งแต่สิบสหภาพแรงงานขึ้นไป อาจรวมกันจัดตั้งสหพันธ์แรงงานได้ เพื่อปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้างและเพื่อการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ในส่วนของนายจ้าง รัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้าง โดยคณะกรรมการกิจการสัมพันธ์ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง ประกอบด้วย กรรมการของรัฐวิสาหกิจนั้นคนหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการรัฐวิสาหกิจแห่งนั้น กำหนดเป็นประธาน ผู้แทนฝ่ายนายจ้างซึ่งรัฐวิสาหกิจแห่งนั้นแต่งตั้งจากฝ่ายบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ตามจำนวนที่รัฐวิสาหกิจกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน และผู้แทนฝ่ายลูกจ้างซึ่งแต่งตั้งจากสมาชิกของสหภาพแรงงานในรัฐวิสาหกิจนั้น ตามที่สหภาพแรงงานเสนอ มีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้แทนฝ่ายนายจ้างเป็นกรรมการ มีอำนาจดังนี้

1) พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนส่งเสริมและพัฒนาแรงงานสัมพันธ์

2) หาทางปรองดองและระงับข้อขัดแย้งในรัฐวิสาหกิจนั้น

3) พิจารณาปรับปรุงระเบียบข้อบังคับในการทำงาน อันจะเป็นประโยชน์ต่อนายจ้าง ลูกจ้าง และรัฐวิสาหกิจนั้น

4) ปรึกษาหารือเพื่อแก้ปัญหาตามคำร้องทุกข์ของลูกจ้างหรือสหภาพแรงงาน รวมถึงการร้องทุกข์เกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ยังกำหนดให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน กรรมการ ปลัดกระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดี กรมบัญชีกลางเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และกรรมการอื่นๆ ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากฝ่าย

นายจ้างและฝ่ายลูกจ้างฝ่ายละห้าคน และให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานเป็นกรรมการ และเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- 1) กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้าง
- 2) เสนอคณะรัฐมนตรีกำหนดขอบเขตสภาพการจ้างที่เกี่ยวกับการเงินสำหรับรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งที่รัฐวิสาหกิจนั้น อาจดำเนินการได้
- 3) พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับสภาพการจ้าง ตามวรรคสาม และมาตรา 28
- 4) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน ตามมาตรา 31
- 5) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแรงงานก่อนมีคำวินิจฉัยชี้ขาด ตามมาตรา 31 วรรค 5
- 6) พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา 38
- 7) พิจารณาวินิจฉัยและออกคำสั่งตามมาตรา 39
- 8) เสนอความเห็นและให้คำแนะนำแก่รัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย
- 9) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

2.5.2 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการ

จากความแตกต่างอย่างสำคัญในเรื่องวิธีการบริหารงานและการจัดการบริหารการเงิน และการคลัง ทำให้พนักงานรัฐวิสาหกิจกับข้าราชการมีความแตกต่างกัน สรุปได้ดังนี้

1) ข้าราชการมีกฎหมายกำหนดฐานะของข้าราชการไว้โดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการ พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายอัยการ เป็นต้น ซึ่งการมีฐานะเป็นข้าราชการนั้น เกิดจากการกำหนดความสัมพันธ์ในภาคมหานระหว่างรัฐกับข้าราชการโดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการนั้นก็ต้องเป็นไปตามระเบียบกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดและเป็นไปอย่างเคร่งครัด และหากฝ่าฝืนหรือละเว้นไม่ปฏิบัติตามก็ย่อมจะมีความผิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ในขณะที่พนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดฐานะว่าเป็นข้าราชการไว้แต่ประการใด แม้ว่าจะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การของรัฐ พ.ศ. 2502 กำหนดบทลงโทษแก่พนักงานรัฐวิสาหกิจไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายอาญาก็ตาม แต่ก็ไม่ได้เป็นกฎหมายที่รับรองว่าพนักงานรัฐวิสาหกิจมีฐานะเป็นข้าราชการแต่อย่างใด

2) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง จะเห็นได้ว่า รัฐวิสาหกิจนั้นเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรืออุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ในขณะที่ส่วนราชการนั้นมีวัตถุประสงค์ในทางปกครอง

3) การสั่งการและควบคุมบังคับบัญชา ในส่วนราชการนั้น รัฐมนตรีเจ้าสังกัดมีอำนาจในการสั่งการและควบคุมบังคับบัญชาเหนือการกระทำและตัวบุคคลของข้าราชการในกระทรวงที่ตนรับผิดชอบ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในส่วนของรัฐวิสาหกิจนั้นรัฐมนตรีเพียงแต่มีอำนาจในการกำกับดูแลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและตามนโยบายของรัฐ โดยผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาพนักงานของรัฐวิสาหกิจ ก็คือ ผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น

4) ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับส่วนราชการนั้น ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุแต่งตั้ง การรับราชการและการโยกย้ายจะเป็นไปตามกฎหมาย โดยที่ข้าราชการนั้นไม่มีอำนาจต่อรองใดๆ รวมทั้งขอแก้ไขเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจนั้น เป็นไปตามสัญญาจ้างแรงงานในฐานะนายจ้างและลูกจ้าง โดยสามารถยื่นข้อเรียกร้องเพื่อเจรจาต่อรอง และรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานได้

2.5.3 สถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจกับลูกจ้างเอกชน

การที่ทั้งพนักงานรัฐวิสาหกิจกับลูกจ้างเอกชนต่างมีพื้นฐานความสัมพันธ์มาจากกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ เช่นเดียวกัน จึงทำให้เป็นความสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างเอกชนกับความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานรัฐวิสาหกิจกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจเป็นอย่างเดียวกัน ภายใต้ความเป็นอิสระและความสมัครใจในการทำงาน ทั้งนี้ก็เพื่อให้การปฏิบัติงานนั้นสามารถบรรลุเป้าหมาย แต่เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น บางกรณีมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับกิจการด้านสาธารณูปโภค ส่งผลให้กฎหมายที่จัดตั้งรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ ต้องมีบทบัญญัติให้พนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มาตรา 15 พระราชบัญญัติการไฟฟ้านครหลวง พ.ศ. 2501 มาตรา 15 พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2496 มาตรา 16 เป็นต้น

บทที่ 3

หลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในต่างประเทศและประเทศไทย

ด้วยเหตุที่มีการแบ่งระบบกฎหมายออกเป็น 2 ระบบใหญ่ คือ ระบบกฎหมายจารีตประเพณี และระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ส่งผลให้ประเทศต่างๆ มีระบบแนวคิด วิธีการและนำกฎหมายไปปรับใช้ที่แตกต่างกัน ซึ่งในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น จะมีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี โดยศึกษาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของทั้งสองประเทศดังกล่าว เพราะมีอิทธิพลเป็นอย่างมากต่อระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย

3.1 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง (le principe de légalité) หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หมายถึงการกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อกฎหมาย จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดและจะทำนอกขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ ดังนั้น แม้ในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองจะมีอำนาจมากเพียงใดก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการทั้งหลายตามกรอบของกฎหมาย ซึ่งกฎหมายในที่นี้หมายถึงความถึงกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ (loi) และกฎเกณฑ์ต่างๆ ของฝ่ายบริหารที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (règlement) หลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนี้เป็นหลักสำคัญหลักหนึ่งที่ใช้กันอยู่ในประเทศที่เป็น “นิติรัฐ” โดยประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครอง (les administrés) สามารถที่จะปกป้องสิทธิของตนเองจากการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของตน ได้การดำเนินการที่จะขอให้มีการ “บังคับ” ให้ฝ่ายปกครองเคารพหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองนั้น สามารถทำได้หลายวิธี คือ การร้องขอให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (recours administratif) หรือการดำเนินการทางศาล (recours juridictionnel) กระบวนการแก้ไข

ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่ใช่การดำเนินการทางศาลนั้น อาจทำได้โดย³⁶

1) วิธีการควบคุมภายในฝ่ายปกครอง (le contrôle interne) เช่น การควบคุมในระบบบังคับบัญชา (le contrôle hiérarchique) การกำกับดูแล (la tutelle) การควบคุมทางการเงินการคลัง (le contrôle financier) ที่อาจทำโดยองค์กรของฝ่ายปกครองบางองค์กรเช่น ผู้ตรวจด้านการคลัง (l'Inspecteur des finances) หรือโดยศาลตรวจเงินแผ่นดิน (la Cour des comptes) เป็นต้น

2) วิธีการควบคุมภายนอกฝ่ายปกครอง (le contrôle externe) มีอยู่หลายรูปแบบ เช่น การควบคุมทางการเมือง (les forces politiques) ที่ให้รัฐสภาเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายบริหาร หรือให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านเป็นผู้เข้ามาตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายรัฐบาล เป็นต้น รวมไปถึงการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารโดยองค์กรพัฒนาเอกชน (Organisation Non Gouvernementale: OGN) โดยสื่อมวลชน หรือโดยองค์กรที่ตั้งขึ้นมาเป็นพิเศษ เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน (Médiateur) เป็นต้น และนอกจากนี้แล้ว การควบคุมภายนอกฝ่ายปกครองยังอาจมีขึ้นได้จากกระบวนการต่างๆ ที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมต่างๆของฝ่ายปกครอง เช่น กระบวนการตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (la procedure administrative non contentieuse) ที่กำหนดมาตรการและขั้นตอนในการดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองเอาไว้ การสอบถามความเห็นของประชาชนก่อนการตัดสินใจของฝ่ายปกครอง (la consultation) การประชาพิจารณ์ (les enquêtes publiques)

แต่เดิมนั้นรัฐไม่ต้องรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยเพื่อประโยชน์ส่วนรวม รัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่งในการกระทำของรัฐ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนให้ต้องรับผิดชอบ เช่น ความเสียหายที่เกิดจากงานโยธาสาธารณะ ซึ่งได้แก่งานที่รัฐได้จัดทำในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐ เช่น การก่อสร้าง การรื้อถอน การสร้างเขื่อน เป็นต้น ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นเพียงข้อยกเว้นไม่ใช่หลัก³⁷ และมาตรา 75 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับ L'An VII ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องข้าราชการให้รับผิดชอบ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาต Conseil d'Etat ก่อน ในทางปฏิบัติแทบจะไม่มีการอนุญาตให้ฟ้องคดีเลย ต่อมาได้มีการยกเลิกมาตรา 75 โดย decret ลงวันที่ 19 กันยายน 1870 และศาลคดีขัดกันได้วางหลักการแบ่งแยกหน้าที่ทางปกครองและทางกรยุติธรรมไว้ในคดี Pelletier, T.C. 30 juill.1873 ซึ่งเป็นคดีที่เด็กหญิง AGNES BLANCO ลูกสาวของนาย BLANCO ถูกรถของโรงงานยาสูบ กระทรวงการคลังของฝรั่งเศสชนได้รับบาดเจ็บ

³⁶ ประเวศ อรรถศุกผล. (2547). ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง. หน้า 31-34.

³⁷ ฤทัย หงส์ศิริ ค (2539). การบรรยายหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.

นายบลองโกได้ยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพื่อเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนฐานละเมิด โดยพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐจะถูกฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้เฉพาะกรณีที่เป็นกรกระทำผิดโดยส่วนตัวเท่านั้น ซึ่งหมายถึง ความผิดที่สามารถแยกออกจากการปฏิบัติหน้าที่ได้³⁸ โดยศาลคดีขัดกัน ได้วินิจฉัยคดี ดังนี้

“พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีที่นายบลองโกฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัด GIORNDE ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้รัฐต้องรับผิดชอบเพื่อละเมิดทางแพ่ง อันเกิดแก่บุตรสาวผู้บาดเจ็บจากการถูกคนงานที่ราชการใช้เป็นผู้ก่อขึ้น ความรับผิดชอบของรัฐ คือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับปัจเจกชน โดยผลแห่งการกระทำของบุคคลที่รัฐใช้ในการบริการสาธารณะนั้น ไม่อาจนำหลักกฎหมายในประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับได้ เพราะประมวลกฎหมายแพ่งใช้บังคับระหว่างเอกชนกับเอกชน ความรับผิดชอบของรัฐเช่นนั้นไม่ใช่ความรับผิดทั่วไปและเด็ดขาด และความจำเป็นต้องประสานสิทธิของรัฐกับสิทธิของเอกชนเข้าด้วยกัน และพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน (DAVID) ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้ว่า ด้วยเหตุผลและความเป็นธรรม เราไม่อาจถือว่ารัฐกับเอกชนเหมือนกันได้ ไม่ว่าในความสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือกับคนที่สาม ด้วยเหตุเพราะ

ประการที่หนึ่ง ในการกระทำการบริการสาธารณะนั้น รัฐต้องกระทำไม่ใช่เลือกกระทำหรือไม่ก็ได้

ประการที่สอง ต้องคำนึงถึงความสำคัญและความกว้างขวางของบริการสาธารณะเหล่านี้ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่ใช้ในการดำเนินงาน ไม่ว่าจะป็นข้าราชการ ลูกจ้าง ซึ่งการแต่งตั้ง การเลื่อนระดับเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่ใช่ตามใจของระบบราชการ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่เหล่านี้ ดังนั้น จึงเป็นเหตุผลสำคัญทำให้ความรับผิดชอบของรัฐไม่เป็นการทั่วไปและเด็ดขาด หากเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก่อการละเมิดขึ้น เพราะความรับผิดชอบนี้ต้องแปรเปลี่ยนไปตามสภาพบริการสาธารณะ ความจำเป็นและลักษณะของงาน ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคดีนี้ แม้ว่าการดำเนินกิจกรรมยาสูบจะมีลักษณะคล้ายกับกิจกรรมของเอกชน แต่ก็ยังเป็นบริการสาธารณะเหมือนๆ กับบริการสาธารณะเกี่ยวกับการคลังอื่นๆ และบริการเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งของราชการ ซึ่งต้องถือว่ารัฐกระทำตนเป็นอำนาจมหาชนที่อยู่เหนือเอกชน ดังนั้น คดีนี้จึงต้องขึ้นศาลปกครอง”

ตามคำพิพากษาคดีบลองโกดังกล่าว รัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ความรับผิดชอบนี้ไม่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่งที่ใช้ในกรณีความเสมอภาคระหว่างรัฐกับเอกชน แต่ความรับผิดชอบนี้ไม่เป็นการทั่วไปและ

³⁸ พูนศักดิ์ ใสสารวจ. (2530, 6 ธันวาคม). “ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส.”

ไม่เด็ดขาด โดยมีหลักกฎหมายพิเศษซึ่งแตกต่างไปตามบริการและความจำเป็นที่จะประนีประนอม สิทธิของรัฐกับเอกชน โดยปัจจุบันความรับผิดของรัฐได้ขยายไปถึงการกระทำของรัฐในทางนิติบัญญัติ หรือที่เกี่ยวกับสนธิสัญญาต่างประเทศ

3.1.1 เหตุแห่งความรับผิด

การกระทำหรือเหตุให้ต้องรับผิดของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ อาจมีที่มาจากความผิด และความรับผิดโดยไม่มีทบพร่องในการดำเนินงาน ดังนี้

3.1.1.1 ความรับผิดอันมีที่มาจากความผิด

ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดในความเสียหายอันมีที่มาจากความรับผิดใน 2 กรณี คือ

- 1) เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่
- 2) เกิดจากการกระทำละเมิดที่ไม่อาจกำหนดตัวผู้กระทำผิดได้แน่ชัดว่า เจ้าหน้าที่ผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด แต่เป็นความผิดที่เกิดจากการดำเนินงานเป็นส่วนรวมหรือการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ

ในเรื่องความรับผิดนั้น อาจเกิดขึ้นได้หลายประเภท โดยอาจเกิดจากการปฏิบัติการทางวัตถุหรือการสั่งการ โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย (Acte juridique) หรือเกิดจากการดำเนินงานที่ไม่ดี การไม่ปฏิบัติการหรือการบริการล่าช้า ซึ่งในบางกรณีอาจเป็นเรื่องยากที่จะนำใช้บังคับ ดังนั้น จึงมีการออกกฎหมายเฉพาะมาจำกัดความรับผิดหรือไม่บังคับให้ตามสิทธิเนื่องจากถือว่าเป็นการใช้ดุลพินิจหรือถือว่าเป็นเรื่องนโยบายหรือต่างจากการปฏิบัติการโดยทั่วไป เช่น การที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ³⁹ เป็นต้น โดยศาลปกครองจะกำหนดให้ผิดเฉพาะกรณีที่น่าปรากฏว่าเป็นความผิดพลาดบกพร่องอย่างร้ายแรง

3.1.1.2 ความรับผิดโดยไม่มีทบพร่องในการดำเนินงาน⁴⁰

การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายที่เป็นเหตุให้รัฐต้องรับผิด นอกจากจะต้องเป็นการกระทำอันมีที่มาจากความผิดแล้ว กฎหมายปกครองฝรั่งเศสยังได้ขยายความรับผิดของรัฐ โดยได้ยอมรับความรับผิดโดยไม่มีทบพร่องในการดำเนินงานด้วย ซึ่งแยกเป็น

- 1) ความรับผิดเกิดจากการเสี่ยงภัย การกระทำของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดภัยแก่เอกชน โดย Conseil d'Etat ได้วินิจฉัยว่า ถ้าคนงานของรัฐได้รับอุบัติเหตุในระหว่างจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ ให้มีสิทธิได้รับค่าเสียหาย แม้ว่าจะไม่มีการพิสูจน์ว่าเป็นความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ ต่อมาได้มีการขยายความรับผิดดังกล่าวไปถึงผู้มีส่วนร่วมใน

³⁹ กิติกุล กิตติวิโรดม. (2539). ความรับผิดของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 29.

⁴⁰ แหล่งเดิม.

การดำเนินงานของรัฐให้มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายด้วย เหตุที่กฎหมายปกครองฝรั่งเศสยอมรับการชดเชยค่าเสียหายโดยไม่มีกรอบการดำเนินการดำเนินงานนี้ เนื่องจากเห็นว่าจะไม่เป็นการยุติธรรม หากปล่อยให้ประชาชนต้องเป็นผู้รับภาระและทนทุกข์กับความเสียหายนั้น

2) ความรับผิดชอบของรัฐ โดยอาศัยหลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ถ้าเกิดความเสียหายแก่เอกชนบางคน โดยเฉพาะแล้ว ประชาชนทั้งหมดหรือรัฐก็ควรจะต้องร่วมกันเฉลี่ยความรับผิดชอบนั้นด้วย เพื่อไม่ให้เอกชนนั้นต้องรับภาระในความเสียหายดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว ในขณะที่ประชาชนส่วนรวมได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้นอันเป็นการจัดต่อหลักความเสมอภาค

3.1.1.3 ความรับผิดในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

1) กรณีขยายความรับผิด โดยการที่มีบทบัญญัติความรับผิดในเรื่องที่ไม่เคยให้รัฐรับผิดมาก่อน เช่น ความรับผิดในทางนิติบัญญัติ หรือในทางตุลาการ เช่น การกำหนดให้ค่าทดแทนโดยกฎหมาย เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐมีความรับผิดเพิ่มขึ้นในกรณีต่างๆ ด้วย เช่น ความรับผิดของเทศบาลกรณีความเสียหายจากการจลาจล อุบัติเหตุจากนิวเคลียร์

2) กรณียกเว้นความรับผิด ในประเทศฝรั่งเศสได้มีการยกเว้นความรับผิดที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ เช่น การยกเว้นไม่ต้องรับผิดเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์และโทรเลข เว้นแต่เป็นความรับผิดในเรื่องที่ต้องผูกพันเป็นพิเศษ เช่น การส่งพัสดุไปรษณีย์ด้วยวิธีลงทะเบียน เป็นต้น

3) กรณีแทนที่ความรับผิด การกำหนดให้รัฐรับผิดแทนเจ้าหน้าที่นั้น การรับผิดแทนมีผลให้ผู้เสียหายฟ้องรัฐได้โดยตรง โดยไม่ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ เพราะเหตุการณ์ที่รัฐต้องรับผิดนั้น ไม่ใช่เหตุเพราะถือว่ารัฐเป็นผู้กระทำผิด แต่เป็นการรับผิดแทนเจ้าหน้าที่เท่านั้น เช่น การแทนที่ความรับผิดในกรณีความเสียหายอันเกิดจากยานพาหนะ ตามกฎหมายลงวันที่ 31 ธันวาคม 1957 ความรับผิดของนิติบุคคลในกฎหมายมหาชนเข้ามาแทนที่ความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของนิติบุคคลนั้น (agent) โดยมีผู้เกี่ยวข้อง 3 ฝ่าย (ฝ่ายปกครอง, เจ้าหน้าที่ของรัฐ, ผู้เสียหาย) โดยกฎหมายฉบับนี้บัญญัติว่า หากอุบัติเหตุเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (dans l'exercice de ses fonctions) แล้ว ฝ่ายปกครองจะเข้าแทนที่เลย (substitution) ซึ่งไม่ใช่หลักกฎหมายแพ่งหรือหลักกฎหมายปกครองเดิม ส่วนปัญหาโต้แย้งระหว่างกันนั้นใช้หลักกฎหมายมหาชน โดยฟ้องศาลปกครองเพราะผู้เสียหาย ไม่เกี่ยวข้องแล้ว

3.1.2 ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่⁴¹

หลักความรับผิดชอบนี้มีอยู่ว่า ฝ่ายปกครองจำต้องรับผิดชอบถ้าการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น เกิดจากการกระทำในหน้าที่และกล่าวได้ว่าเป็นความผิดของหน่วยงาน (La faute de service) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความรับผิดชอบจะตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ถ้าความเสียหายนั้น เกิดจากการกระทำส่วนตัวหรือที่เรียกว่า “ความผิดส่วนตัว” (La faute personnelle) ซึ่งอาจกำหนดหลักเกณฑ์กว้างๆ โดยหมายถึง ความผิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่มีความสัมพันธ์กับหน้าที่ของหน่วยงาน ประการหนึ่ง และความผิดที่ได้กระทำในหน้าที่แต่แยกออกเป็นความผิดต่อส่วนตัวได้เพราะกระทำไปโดยเจตนาหรือเพราะเป็นความผิดร้ายแรง (Les fautes lourdes) ประการหนึ่ง

ในกรณีของการกระทำผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่นั้น จะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพราะคดีที่เกิดขึ้นเป็นกรณีพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชนด้วยกัน

ศาลปกครองชั้นต้นแห่งเมืองบอร์โด (Bordeaux) ได้วางหลักทั่วไปว่า ความผิดต่อส่วนตัว คือ ความผิดที่แยกออกได้จากหน้าที่ นั่นคือ การกระทำนอกหน้าที่ทุกอย่างของข้าราชการเพื่อประโยชน์เฉพาะตนหรือเพื่อสนองคตินหาความต้องการหรือความพยายามเอาผิดของตน ความประมาทเลินเล่อที่ไม่อาจให้อภัยได้ ความซุ่มซ่ามอย่างร้ายแรง ความผิดร้ายแรงที่เกิดจากการฉ้อฉลหรือความผิดที่เกิดจากเจตนาชั่วร้ายของข้าราชการ

3.1.3 ความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐและเจ้าหน้าที่

ได้มีการแยกประเภทของการกระทำผิด ออกเป็น 2 กรณี คือ การกระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่ (faute de service) และการกระทำผิดต่อส่วนตัว (faute personnelle) ทำให้ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจำกัดเฉพาะในเรื่องความเสียหายที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยถ้าเป็นการกระทำผิดส่วนตัวแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายด้วยทรัพย์สินของตนเอง ดังนั้นการที่จะเกิดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างรัฐและเจ้าหน้าที่ขึ้นได้นั้น จึงต้องเข้าลักษณะ ดังนี้

3.1.3.1 เมื่อมีการกระทำหลายอย่าง

ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น บางครั้งอาจเกิดจากการกระทำหลายอย่างโดยการกระทำบางอย่างเป็นการกระทำผิดในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำบางอย่างเป็นการกระทำผิดส่วนตัว รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องรับผิดชอบร่วมกัน เช่น ในคดี Anguet (C.E 3 FEVR, 1911) ผู้เสียหายได้เข้าไปทำการไปรษณีย์เพื่อรับเงินธนาณัติ ขณะที่ดำเนินการอยู่นั้น เจ้าหน้าที่ได้ปิดประตูทางออกดังกล่าว และแจ้งให้ผู้เสียหายใช้ประตูทางออกของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในการเดินทางไปยังประตูทางออกนั้นจำต้องผ่านห้องที่เจ้าหน้าที่กำลังดำเนินการคัดเลือกพัสดุมีค่า ทำให้เจ้าหน้าที่

⁴¹ ขวัญชัย สันตสว่าง. เล่มเดิม. หน้า 138-139.

เข้าใจผิดว่า ผู้เสียหายเป็นคนร้ายมาลักขโมย จึงได้ผลักผู้เสียหายออกจากห้องเป็นเหตุให้ผู้เสียหายขาหัก โดยได้ยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการสื่อสารแห่งประเทศไทย แต่หน่วยงานดังกล่าวได้ปฏิเสธความรับผิดชอบ โดยอ้างว่าเกิดจากความผิดพลาดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่า แม้ว่าผู้เสียหายจะได้รับบาดเจ็บจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ แต่เมื่อความเสียหายนั้นมีผลมาจากความบกพร่องในการบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐที่ได้ปิดประตูทางออกก่อนเวลาปิดทำการ เป็นเหตุให้ผู้เสียหายต้องใช้ประตูทางออกอื่นจนได้รับบาดเจ็บขาหัก จึงได้วินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ทั้งคดีดังกล่าวยังได้วางหลักว่าความรับผิดชอบไม่จำเป็นต้องเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐเพียงฝ่ายเดียวหรือเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นส่วนตัวอย่างเดียว อาจจะมีการรับผิดชอบของทั้งสองฝ่ายในเรื่องเดียวกันก็ได้ ในกรณีดังกล่าวผู้เสียหายอาจเลือกฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นส่วนตัวต่อศาลยุติธรรมหรือฟ้องรัฐต่อศาลปกครองก็ได้

3.1.3.2 เมื่อมีการกระทำอย่างเดียว

แยกพิจารณาเป็น 2 ประการ ดังนี้

1) เมื่อการกระทำนั้น เป็นการกระทำความผิดส่วนตัวซึ่งไม่เกี่ยวกับหน้าที่ แต่เป็นการกระทำในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเพราะเหตุที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ กรณีเช่นนี้ ศาลปกครองสูงสุดยอมรับว่า อาจมีความรับผิดชอบร่วมกันได้

2) เมื่อมีการกระทำผิดส่วนตัวนั้น ได้กระทำนอกหน้าที่ราชการ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัว ยกเว้นในบางกรณีได้มีการขยายความรับผิดชอบของรัฐออกไป เช่น การที่อุบัติเหตุเกิดจากรถยนต์ของราชการ ซึ่งเจ้าหน้าที่เป็นผู้ก่อให้เกิดอุบัติเหตุขึ้นระหว่างที่นำไปใช้นอกหน้าที่ โดยผิดระเบียบ ในกรณีนี้รัฐอาจมีความรับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ได้ หากการปฏิบัติผิดระเบียบของเจ้าหน้าที่นั้นเกิดขึ้นเพราะเหตุที่ทางราชการกำหนดระเบียบไว้ไม่รัดกุม โดยในระยะต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับหลักความรับผิดชอบร่วมกันอย่างกว้างขวางโดยจะยอมรับหลักนี้ทุกครั้งที่ความผิดส่วนตัวไม่อาจขาดจากความผูกพันกับบริการหรือหน่วยงานได้เช่น คดี C.E. 18 Nov. 1949, Mimeur, Defaux Besthelsemer เกี่ยวกับคนขับรถไม่ทำตามคำสั่งที่ได้รับมอบหมายโดยขับรถออกนอกเส้นทางที่กำหนดเพื่อประโยชน์ส่วนตัว แม้ว่าจะเป็นความผิดส่วนตัวแต่ก็ไม่ตัดจากความผูกพันบริการจากข้อเท็จจริงนี้จึงผูกพันความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ และความรับผิดของฝ่ายปกครองด้วย หรือคดี T.C Moritz เกี่ยวกับอุบัติเหตุที่เกิดจากทหารเอารถออกมาจากกองทหารได้ โดยได้รับการรู้เห็นเป็นใจจากคนขับรถของนายทหารระดับ Colonel คนหนึ่ง เช่นนี้ ก็ถือว่าไม่ขาดจากความผูกพัน⁴²

⁴² พูนศักดิ์ ใสสารว. เล่มเดิม. หน้า 594-595.

3.1.4 มาตรการเยียวยาคำสั่งทางปกครอง

3.1.4.1 การอุทธรณ์

การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เป็นหลักการที่ศาลปกครองในประเทศฝรั่งเศสใช้เป็นแนวทางในการจัดกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเพื่อการตรวจสอบทบทวนคำสั่งทางปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะพิจารณารับรองสภาพบังคับของขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง เพื่อสร้างระบบตรวจสอบที่ยืดหยุ่นและเหมาะสมกับคำสั่งทางปกครองแต่ละประเภท รวมทั้งเพื่อเป็นการลดปริมาณคดีที่จะขึ้นสู่ศาลปกครองด้วย ซึ่งแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระยะ คือ

ระยะแรก ศาลปกครองฝรั่งเศสได้วางแนวทางบังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นแบบเพื่อเลือก กล่าวคือ โดยทั่วไปนั้น คู่กรณีหรือผู้เสียหายอาจอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองและฟ้องศาลไปพร้อมๆ กันได้ และโดยที่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลต่างก็มีข้ออยู่ในตัวเองโดยคู่กรณีหรือผู้เสียหายก็จะได้ประโยชน์มากกว่าหากเลือกใช้ทั้งสองทาง ส่วนฝ่ายปกครองเองก็จะได้รับประโยชน์ตรงที่สามารถแก้ไขข้อผิดพลาดได้แทนที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยทางศาลโดยเรียกการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไม่เป็นเงื่อนไขสำหรับการฟ้องคดีว่า “Recours Administratifs” ซึ่งแยกออกเป็นอิสระจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง หรือที่เรียกว่า “Recours Contentieux” ดังนั้นไม่ว่าจะมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือไม่ก็ตามศาลปกครองก็ย่อมที่จะสามารถรับเรื่องไว้พิจารณาได้เว้นแต่ต้องห้ามมิให้รับไว้พิจารณาด้วยเหตุผลอื่นเช่นว่ามีบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นการบังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองให้เสร็จสิ้นครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด มิฉะนั้นศาลปกครองฝรั่งเศสจะไม่รับคดีไว้พิจารณา⁴³

ระยะปัจจุบัน ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสได้บังคับใช้ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมากขึ้น โดยศาลจะพิจารณาคำที่ใช้ในบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะเรื่อง ซึ่งหากถ้อยคำดังกล่าวไม่ชัดเจนว่าเป็นขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองที่มีลักษณะบังคับ ศาลจะพิจารณาจากการจัดระบบอุทธรณ์ที่กฎหมายกำหนดขึ้นว่า มีลักษณะที่เป็นหลักประกันในการควบคุมการออกคำสั่งทางปกครองนั้นอย่างจริงจังหรือไม่ กล่าวคือ พิจารณาองค์กรที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ว่าประกอบไปด้วยคณะผู้แทนของกลุ่มผลประโยชน์ดังกล่าวหรือไม่ พิจารณาอุทธรณ์ภายในกำหนดหรือไม่ และได้ให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยหรือไม่ หากพบว่าการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น ก็มีแนวโน้มที่ศาลจะตีความว่าเป็นระบบอุทธรณ์

⁴³ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2538, กรกฎาคม). “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบของกรักรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์รัฐสาธารณรัฐเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, 25, 4. หน้า 720.

ภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น เป็นการขอให้พิจารณา ทบทวนนิติกรรมทางปกครอง คือ คำสั่งทางปกครองและกฎ ซึ่งได้มีนิติกรรมทางปกครองเกิดขึ้น แล้วเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงนิติกรรมทางตุลาการ (Acte juridictionnel) การกระทำทาง กายภาพ ละเมิดและสัญญาทางปกครอง⁴⁴ ดังนั้น ในกรณีที่มีกฎหมายบังคับให้ฝ่ายปกครองวินิจฉัย ก่อนในกรณีละเมิดหรือสัญญาทางปกครองนั้น มีข้อยูติเช่นใด (La Re`gle de la Decision Pre`lable) จึงไม่ใช้การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเพราะยังไม่มีคำสั่งของปกครองที่ยืนยันจุดยืนของคน ในกรณีนั้น การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองของประเทศฝรั่งเศสจะแยกเป็น 2 ระบบ คือ

1) ระบบปกติ (Recours Administrative Ordinaire) การอุทธรณ์ในระบบปกตินี้ จะเป็นการอุทธรณ์คำสั่งตามหลักทั่วไปในการปกครอง โดยอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง หรือผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง ซึ่งจะไม่มีรูปแบบ กระบวนพิจารณา และระยะเวลาหรือไม่มีส่วนได้เสียก็สามารถอุทธรณ์ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ว่าจะ รับไว้พิจารณาหรือไม่ โดยหลักแล้วการอุทธรณ์ในระบบนี้จะเป็นการอุทธรณ์แบบไม่บังคับหรือ แบบเพื่อเลือก ซึ่งคู่กรณีจะอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนด เป็นกรณีบังคับโดยตรง ในทางปฏิบัติโดยการเสนอคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองจะมีอายุความ กำหนดให้ต้องกระทำภายในสองเดือน นับแต่ได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงมีผลโดย ปริยายว่าคู่กรณีต้องอุทธรณ์ภายในสองเดือน และอายุความจะเริ่มนับใหม่ตั้งแต่มีคำสั่งทางปกครอง ครั้งใหม่ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเพิกเฉยหรือนิ่งเงียบเป็นเวลาสี่เดือนติดต่อกัน นับแต่วันที่ รับคำร้อง หรือคำร้องขอของคู่กรณีจะมีการนำหลักปฏิเสธโดยปริยาย (Decision Implicite de Reject) มาใช้ ซึ่งคู่กรณีสามารถนำมาฟ้องศาลปกครองได้ โดยจะมีเวลาอีกสองเดือนที่จะนำคดีมาเสนอต่อ ศาลปกครอง และการที่ไม่ได้ยื่นอุทธรณ์ในระบบปกติก่อน ก็หาได้เป็นการตัดสิทธิของคู่กรณีใน อันที่จะนำเรื่องไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองแต่อย่างใด

2) ระบบพิเศษ (recours speciaux) การอุทธรณ์ระบบพิเศษนี้ เป็นการอุทธรณ์ ภายในฝ่ายปกครองที่กฎหมายหรือกฎทางปกครองกำหนดให้มีการอุทธรณ์นิติกรรมทางปกครองที่ เกี่ยวข้องได้โดยตรง และกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ เช่น การกำหนดให้อุทธรณ์ต่อผู้มีอำนาจกำกับ ดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้ (recours de tutelle) หรือการให้อุทธรณ์ต่อองค์กรเฉพาะใน ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นได้ ซึ่งบางครั้งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่ง นั้นเองหรือผู้บังคับบัญชาของผู้ออกคำสั่งนั้นหรือเป็นคณะกรรมการก็ได้ แต่โดยที่เป็นระบบพิเศษ กฎหมายหรือกฎทางปกครองจะกำหนดรายละเอียดของวิธีการอุทธรณ์ กระบวนการพิจารณาและ

⁴⁴ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ก เล่มเดิม. หน้า 368-369.

ระยะเวลาอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะ ซึ่งระบบพิเศษนี้จะเป็นการบังคับให้ต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนหรือไม่ เป็นอีกปัญหาหนึ่งโดยหลักจะถือว่าเป็นระบบอุทธรณ์ไม่บังคับ คู่กรณีจะใช้ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ (la faculte) แต่จะมีหลายกรณีที่เป็นการบังคับ (l'obligation) ว่าต้องใช้ระบบพิเศษนี้ก่อนที่จะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาล โดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่ง หากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อนองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลจะไม่รับพิจารณาให้ และเมื่อมีการยื่นอุทธรณ์แล้ว ระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอุทธรณ์จะไม่นับรวมเข้าในกำหนดเวลาที่จะใช้สิทธิยื่นฟ้องคดีต่อศาล และผลของการยื่นอุทธรณ์นั้นก็จะเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีกำหนดกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

3.1.4.2 การเยียวยาทางศาล (Recours Contentieux)

เนื่องด้วยเหตุผลทางประวัติศาสตร์ทำให้ระบบศาลในประเทศฝรั่งเศสเป็นระบบศาลคู่ คือ ศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส คือ สภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีอำนาจหน้าที่ในการเป็นที่ปรึกษาให้แก่ฝ่ายบริหารและในฐานะเป็นศาลปกครองสูงสุด และคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองฝรั่งเศสมีอยู่ 4 ประเภท⁴⁵ ดังนี้

1) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Le Contentieux de l'Annulation) เรียกคดีประเภทนี้กันโดยย่อว่า “L'Exces de Pouvoir” เป็นการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งหรือกฎ การพิจารณาว่าผู้ใดเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องที่จะฟ้องคดีดังกล่าวได้ คดีประเภทนี้ไม่ได้มุ่งในการฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้กระทำหรือออกคำสั่ง เป็นคดีที่มุ่งฟ้องให้เพิกถอนนิติกรรมหรือคำสั่งหรือการกระทำ (Contentieux Objectif) เพื่อให้เป็นไปตามหลักที่ว่า การกระทำหรือคำสั่งต่างๆ ของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ผู้มีสิทธิฟ้องคดีประเภทนี้จึงไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ทรงสิทธิเพียงแต่สามารถแสดงส่วนได้เสียในเรื่องนั้นได้ก็เพียงพอแล้ว⁴⁶

2) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลใช้อำนาจเต็มตามอำนาจของศาล (Le Contentieux de Pleine Jurisdiction) คดีประเภทนี้เป็นคดีที่โจทก์ขอให้ศาลใช้อำนาจทั้งหมดที่มีอยู่โดยทั่วไป ได้แก่ คดีละเมิดสัญญาเลือกตั้ง ในคดีประเภทนี้นอกจากศาลจะมีอำนาจเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลยังมีอำนาจพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายได้ การฟ้องคดีดังกล่าวต่างกับการฟ้องคดีประเภทแรก เนื่องจากการฟ้องคดีประเภทนี้มุ่งแก้ไขการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงต้องมีสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง ไม่ใช่แต่เพียงส่วนได้เสียเท่านั้น และจะฟ้องได้เมื่อการสั่งการของฝ่ายปกครองมีผลละเมิดสิทธิดังกล่าว การฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นการฟ้อง

⁴⁵ บรรเจิด สิงคะเนติ ก เล่มเดิม, หน้า 177-178.

⁴⁶ วิสูตร วจนะเสถียรกุล. (2547). ความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของฝ่ายปกครอง. หน้า 25.

ฝ่ายปกครองซึ่งมีฐานะเป็นจำเลยในคดีและคำพิพากษาย่อมมีผลเฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น⁴⁷

3) คดีที่ฟ้องขอให้ศาลตีความหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง (Le contentieux de l' Interpretation) คดีประเภทนี้ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะขอให้ศาลปกครองตีความการกระทำหรือคำสั่งของฝ่ายปกครองเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการอธิบายหรือชี้แจงความหมายทางกฎหมายหรือสาระสำคัญของการกระทำทางปกครองหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงอาจร้องขอให้ศาลตีความได้ หรือบางครั้งศาลปกครองอาจได้รับการร้องขอจากศาลแพ่งให้ตีความการกระทำหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองที่เป็นประเด็นในการพิจารณาคดีแพ่ง⁴⁸ เช่น ในคดีที่เอกชนฟ้องศาลยุติธรรมขอให้การรถไฟฝรั่งเศสชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากของที่เอกชนขนส่งทางรถไฟสูญหายและในคดีดังกล่าวศาลยุติธรรมจำต้องตีความกฎหมายหรือระเบียบของการรถไฟที่จำกัดความรับผิดชอบของการรถไฟเนื่องจากของที่รับขนส่งสูญหาย เป็นต้น⁴⁹

4) คดีที่ศาลปกครองมีอำนาจลงโทษทางอาญา (Le Contentieux de la Repression) คดีประเภทนี้ศาลปกครองมีคำสั่งลงโทษเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นข้อบกพร่องของคดีปกครองเพราะโดยหลักแล้วการลงโทษผู้กระทำผิดทางอาญานั้นเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมโดยชอบ คดีประเภทนี้ ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการกระทำผิดกับทางสาธารณะซึ่งหมายถึงสถานที่สาธารณะที่บุคคลมีสิทธิจะใช้ เช่น ถนนในนครปารีส ท่าเรือต่างๆ แม่น้ำลำคลอง เป็นต้น คดีอาญาประเภทนี้มีเฉพาะโทษปรับเท่านั้นไม่มีโทษจำคุกแต่อย่างใด แต่ค่าปรับจะมีจำนวนสูงมากกว่าค่าปรับในคดีอาญาธรรมดา นอกจากนั้นการกระทำผิดในลักษณะที่เรียกว่า ก่อกวนสาธารณะ ในบางเรื่องได้กำหนดให้เป็นอำนาจของศาลปกครองด้วย เช่น การก่อกวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง หรือคดีละเมิดอำนาจของศาลปกครองนั่นเอง⁵⁰

สรุปได้ว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เว้นแต่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเป็นการเฉพาะให้คดีบางเรื่องอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หน่วยงานของรัฐอาจใช้วิธีการโต้แย้งโดยการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทน ส่วนเจ้าหน้าที่ที่สามารถคัดค้านการออกคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองได้ โดยไม่ถูกบังคับที่จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อหน่วยงาน

⁴⁷ ฤทัย หงส์ศิริ ฆ (2547). นิตินกรรมทางปกครอง. หน้า 403.

⁴⁸ ไพรัช โตสวัสดิ์. (2547). การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง. หน้า 54-55.

⁴⁹ ฤทัย หงส์ศิริ ฆ เล่มเดิม. หน้าเดิม.

⁵⁰ ไพรัช โตสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 54-55.

ของรัฐก่อนการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแต่อย่างใด แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองใน ระดับเหนือขึ้นไป หรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งจะเป็นการขยายระยะเวลาการฟ้อง คดีออกไป สิทธิการฟ้องคดีจะเริ่มนับแต่มีคำปฏิเสธไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์หรือมีคำวินิจฉัย ยืนตามคำสั่งเดิม นอกจากนี้หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อศาลปกครองก็ได้ เนื่องจากประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสถือว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องเกี่ยวกับหลักกฎหมายมหาชน ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังกล่าว

3.2 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

แต่เดิมนั้นรัฐไม่ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการละเมิด เอกชน ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดให้รับผิดเป็นการส่วนตัวต่อศาลยุติธรรม ซึ่งหลักนี้ สามารถพบได้ใน The Prussian Code of Common Law of 1794 ใน Section 89 ของ Title 11 Chapter 10 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ทุกคนต้องรับผิดเป็นส่วนตัวสำหรับการกระทำที่เจ้าหน้าที่ได้ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ โดยไม่คำนึงว่าการกระทำผิดต่อหน้าที่นั้นจะถือเป็นการ ละเมิดหรือไม่ อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันเจ้าหน้าที่จากการถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติ หน้าที่ที่บ่อยเกินไป ดังนั้น การฟ้องเจ้าหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ด้วย ซึ่งต่างกับมาตรา 75 ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสปี 1800 ที่การฟ้อง เจ้าหน้าที่ขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของสภาแห่งรัฐ⁵¹ Title 11 Chapter 10 ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ได้ กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ถูกฟ้องคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่บ่อยเกินไป ดังนั้น การฟ้อง เจ้าหน้าที่ต้องขึ้นอยู่กับความเห็นชอบของหน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ด้วย⁵²

3.2.1 ความรับผิดของรัฐ

หลักความรับผิดของรัฐได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนี ค.ศ. 1896 (Bürgerliches Gesetzbuchh เรียกโดยย่อว่า BGB) มาตรา 839 ซึ่งวางหลักไว้ว่า⁵³

“เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการกระทำของตนโดยจงใจหรือประมาท

⁵¹ สุจิน ชื้อสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 100.

⁵² แหล่งเดิม.

⁵³ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2549). การเรียกค่าเสียหายในคดีปกครอง: ศึกษากรณีตามมาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. หน้า 97.

เลนเล่นในกรณีที่ผู้เสียหายไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายได้ด้วยวิธีอื่น

คำวินิจฉัยของศาลที่ตัดสินว่าเจ้าหน้าที่ได้ทำละเมิดนั้น ต้องเป็นการตัดสินกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นและเป็นความผิดทางอาญา การปฏิบัติผิดไปจากหน้าที่หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่นั้น ไม่อยู่ภายใต้บทบัญญัตินี้

เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าว หากผู้เสียหายซึ่งถูกระทำละเมิดโดยจงใจ หรือโดยประมาทเลนเล่นมิได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายนั้น”

จะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลนเล่นอย่างร้ายแรง และผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐ แล้ว แต่ถ้าผู้เสียหายไม่ใช้สิทธิเรียกร้องเอาจากหน่วยงานของรัฐ สิทธิที่จะมาเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ที่เป็นอันระงับไป ถ้าการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลนเล่นธรรมดา หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและไม่อาจไล่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ได้

ในขณะที่ มาตรา 839 BGB ใช้บังคับอยู่ก็เริ่มมีการยอมรับความเห็นของศาลเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ว่า รัฐควรจะต้องรับผิดชอบสำหรับความผิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเกิดขึ้นในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ บางมลรัฐได้ออกกฎหมายให้มลรัฐรับผิดชอบการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่⁵⁴ เช่น มาตรา 12 ของ Grundbuchordnung ลงวันที่ 14 มีนาคม 1897, Prussian Law of Liability of the Officials ลงวันที่ 1 สิงหาคม 1909 ต่อมา Gesetz über die Haftung des Reichs für seine Beamten (The Law on the Liability of the Reich for its Civil Servants) ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 1910 ได้วางหลักให้ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เปลี่ยนเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1919 ได้มีการนำหลักเกณฑ์นี้บัญญัติไว้ใน มาตรา 131 แห่งรัฐธรรมนูญเวิมาร์ค ปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) โดยรัฐและองค์กรของรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในผลละเมิดที่เกิดต่อเอกชนโดยตรงเป็นเบื้องต้น⁵⁵ ทั้งได้ขยายความรับผิดชอบให้รวมถึงการกระทำผิดทุกชนิดของหน้าที่ราชการ หลักนี้ได้มีการสืบทอดต่อมาโดยรัฐธรรมนูญเยอรมนี ค.ศ. 1949 (Das Grundgesetz เรียกโดยย่อว่า GG) มาตรา 34 ซึ่งกำหนดหลักเช่นเดียวกันโดยรัฐจะต้องรับผิดชอบการกระทำละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐ⁵⁶ เป็นการขยายความรับผิดชอบของรัฐไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่เท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงบุคคลใดก็ตามที่กระทำการภายใต้อำนาจรัฐ⁵⁷ โดยบัญญัติไว้ดังนี้

กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 34

⁵⁴ สุจิน ชื่อสุวรรณ. เล่มเดิม. หน้า 101.

⁵⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 17.

⁵⁶ แหล่งเดิม.

⁵⁷ วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. เล่มเดิม. หน้า 28.

ได้กำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เพราะเหตุว่าการที่เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่างๆ เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ รัฐจึงต้องออกมารับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ได้รับความเสียหาย โดยให้รัฐมีสิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่เมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งมาตรา 34 GG ได้ขยายขอบเขตของหน่วยงานของรัฐซึ่งจะต้องรับผิดชอบให้กว้างขึ้น และลดสิทธิของหน่วยงานของรัฐในการไล่เบียดเจ้าหน้าที่ลง โดยจะถูกไล่เบียดเฉพาะกรณีกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และตามมาตรา 34 GG กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

อาจสรุปได้ว่า ตามบทบัญญัติของมาตรา 34 GG ได้หลักการความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ภายใต้มาตรา 839 BGB ไปสู่หน่วยงานของรัฐอย่างชัดเจนว่า (1) หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ (2) เจ้าหน้าที่ไม่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบเป็นส่วนตัวโดยบุคคลผู้ได้รับความเสียหาย (3) แม้ว่าโดยหลักการจะเป็นเรื่องกฎหมายปกครองแต่การฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ (4) สิทธิไล่เบียดเจ้าหน้าที่อยู่ในขอบจำกัดอย่างเคร่งครัด

3.2.1.1 สิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในผลละเมิด มีองค์ประกอบดังต่อไปนี้⁵⁸

1) เจ้าหน้าที่ได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของตน ความหมายของการปฏิบัติหน้าที่นั้น จะต้องเข้าใจว่าเป็นการทำภาระหน้าที่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ทั้งนี้ โดยมีได้คำนึงเรื่องการจัดแบ่งองค์กรของฝ่ายปกครอง หรือมิได้พิจารณาถึงสถานะในทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ แต่หากพิจารณาแต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้รับมอบหมายให้จัดทำภาระหน้าที่ดังกล่าวหรือไม่ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะต้องมีผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว และคำว่า “เจ้าหน้าที่” นั้น มิได้หมายความแต่เฉพาะ “ข้าราชการ” (Beamte) เท่านั้น หากแต่หมายความรวมถึงพนักงานและลูกจ้างของทางราชการด้วย นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงบุคคลซึ่งอยู่ในความสัมพันธ์กับทางการตามกฎหมายมหาชนและบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดทำภาระหน้าที่ในทางมหาชนด้วย

2) การกระทำละเมิดต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่ผูกพันต่อบุคคลที่สาม องค์ประกอบประการที่สองนี้หมายความว่า เจ้าหน้าที่จะต้องทำละเมิดต่อการปฏิบัติหน้าที่และหน้าที่ดังกล่าวนี้เป็นหน้าที่ที่มีต่อผู้ได้รับความเสียหาย ความรับผิดชอบของทางการ (Die Amtshaftung) นั้นมิได้เป็นการแสดงถึงหน้าที่ในทางกฎหมายของรัฐต่อประชาชนอันเป็นความสัมพันธ์ภายนอกระหว่างรัฐกับประชาชน (Aussenverhaeltnis) หากแต่เป็นการแสดงถึงหน้าที่ของทางการ (Amtspflicht) ซึ่งเป็นความผูกพันระหว่างเจ้าหน้าที่ (Amtswalter) กับรัฐ (Staat) ในฐานะที่รัฐเป็นผู้บังคับบัญชา อันเป็นความสัมพันธ์ภายใน (Innenverhaeltnis) การละเมิดหน้าที่ของทางการ (Eine Amtspflichtverletzung)

⁵⁸ แห่่งเดิม.

จะเกิดขึ้นเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ละเมิดหน้าที่อันมีผลมาจากความสัมพันธ์ในทางการที่มีต่อรัฐ

การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของทางกะนั้นก่อให้เกิดหน้าที่ในการชดเชยค่าเสียหายเฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่ของทางการที่ถูกละเมิดนั้นอย่างน้อยที่สุดเป็นหน้าที่ที่มีต่อผู้ได้รับความเสียหายด้วย ในกรณีที่มิมีปัญหาต้องตรวจสอบว่าหน้าที่ของทางการดังกล่าวเป็นหน้าที่ที่มีต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ จะต้องตรวจสอบดังนี้ ก) หน้าที่ของทางการดังกล่าวมีผลต่อบุคคลที่สามหรือไม่ ข) ผู้ได้รับความเสียหายอยู่ในขอบเขตของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่ และ ค) ผลประโยชน์หรือวัตถุประสงค์ที่กฎหมายมุ่งให้ความคุ้มครองในกรณีนั้น

3) การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำอย่างผิดพลาด ความรับผิดชอบของทางกะนั้นเป็นความรับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำผิด เพราะฉะนั้นความรับผิดชอบของทางการดังกล่าวจึงวางอยู่บนเงื่อนไขของการกระทำโดยเจตนาหรือกระทำโดยประมาทของเจ้าหน้าที่ หลักเกณฑ์ในเรื่องความประมาทได้กำหนดไว้ในมาตรา 276 วรรคหนึ่ง BGB ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ความผิดไว้ในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย เพราะฉะนั้นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจึงมิได้ขึ้นอยู่กับเจ้าหน้าที่ที่กระทำการในเรื่องนั้นๆ หากแต่พิจารณาจากเจ้าหน้าที่โดยเฉลี่ยที่มีหน้าที่ดำเนินการในเรื่องนั้นๆ สาระสำคัญคือ เรื่องของความรู้และความสามารถซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการดำเนินการหน้าที่ของทางการในเรื่องนั้นๆ โดยเฉลี่ย ในกรณีที่เกิดปัญหาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพียงแต่พิสูจน์ให้เห็นว่า ในการพิจารณาในทางภาวะวิสัยนั้นการกระทำที่ขัดกฎหมายของเจ้าหน้าที่มิได้กระทำด้วยความระมัดระวังอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องกล่าวถึงชื่อของเจ้าหน้าที่ที่กระทำการดังกล่าว

การขาดความรู้ในทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับขอบเขตของงานของเจ้าหน้าที่คนนั้น อาจจะเป็นการกระทำโดยประมาทได้ ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่จะต้องรู้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับขอบเขตของงานของตนรวมทั้งการตีความบทบัญญัติดังกล่าวโดยคำพิพากษาในกรณีที่มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่อย่างผิดพลาด หากเจ้าหน้าที่เห็นว่า ความเห็นในทางกฎหมายดังกล่าวนั้นถูกต้อง แม้ว่าต่อมาศาลจะไม่ถือตามความเห็นดังกล่าวก็ตาม

4) การกระทำละเมิดดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น การกระทำละเมิดในหน้าที่ของทางการดังกล่าวจะต้องเป็นสาเหตุทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักทั่วไปของกฎหมายแพ่ง สิทธิเรียกร้องให้ชดเชยค่าเสียหาย (Schadensersatzanspruch) ตามมาตรา 839 BGB วางอยู่บนเงื่อนไขว่า การละเมิดหน้าที่ของทางการจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างเพียงพอที่ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ปัญหาสำคัญในเรื่องดังกล่าวเป็นกรณีที่การวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ กฎหมายได้ให้เจ้าหน้าที่มีดุลพินิจในเรื่องดังกล่าว ถ้ามีการละเมิดหน้าที่ของทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่ไม

มีการใช้ดุลพินิจหรือกรณีที่มีการใช้ดุลพินิจไปในทางที่ผิด ในทางปฏิบัติหากแสดงให้เห็นได้ว่าหากเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ในกรณีนี้ถือได้ว่าการละเมิดหน้าที่ของทางการซึ่งเป็นผลให้เกิดความเสียหายขึ้น

3.2.1.2 ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐในการละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีดังนี้⁵⁹

1) ความรับผิดทางละเมิดที่เกิดจากความผิด ผู้ที่ทำหน้าที่บริการสาธารณะ (Public Office) ประมวลกฎหมายแพ่ง มาตรา 839 และมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญไวมาเร็ค ปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) ใช้คำว่า “เจ้าหน้าที่” แต่รัฐธรรมนูญเยอรมนี ค.ศ. 1949 มาตรา 34 เปลี่ยนเป็น “บุคคลใดก็ตาม” ซึ่งได้รับมอบหมายโดยฝ่ายปกครอง ดังนั้น รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงไม่เพียงแต่ต้องรับผิดการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่ต้องรับผิดรวมไปถึงการกระทำของบุคคลใดๆ ซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการกิจกรรมของรัฐ (State Activities) ด้วย โดยไม่ต้องคำนึงว่าเขาถูกจ้างชั่วคราวหรือด้วยวัตถุประสงค์เฉพาะกาลหรือเป็นอาสาสมัคร ตัวอย่างเช่น อาสาสมัครดับเพลิง แพทย์เอกชนซึ่งกระทำการในฐานะราชการ วิศวกรเอกชนซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ทำ Supervise Blueprints ศาลได้ตัดสินว่า รัฐไม่อาจหลุดพ้นความรับผิดกรณีที่เป็นหน้าที่บริการสาธารณะหรือการใช้อำนาจปกครองต่อเอกชน เช่น

(1) เจ้าหน้าที่ของเมืองอยู่ภายใต้ภาระหน้าที่ที่จะต้องให้มีความปลอดภัยบนท้องถนนต้องรับผิดสำหรับความประมาทของผู้รับเหมาเอกชน ซึ่งละเอียดในการปักป้ายจราจรให้ถูกต้องเป็นผลให้โจทก์ประสบอุบัติเหตุและได้รับบาดเจ็บ⁶⁰

(2) รัฐต้องรับผิดสำหรับการกระทำผิดโดยจงใจและน่าอย่างผิดๆ ของ Vehicles Expert ซึ่งรัฐรับรองแต่ทำงานเอกชน ซึ่งแนะนำว่าถนนเหมาะสำหรับใช้รถเพื่อการทัศนอาจร ศาลกล่าวว่าการศึกษาความปลอดภัยของถนนเป็นความรับผิดชอบของรัฐ ดังนั้น รัฐต้องรับผิดสำหรับความผิดของใครก็ตามซึ่งได้รับมอบหมายความรับผิดชอบหรือหน้าที่นั้น แม้ว่าจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่และได้รับเงินเดือนจากเอกชนซึ่งเขาทำงานด้วย⁶¹

(3) การเคหะ (A Housing Authority) ซึ่งยอมให้มีการก่อสร้างบ้านโดยคำแนะนำของวิศวกรต้องรับผิด ถ้าวิศวกรแนะนำอย่างผิดๆ หรือเกิดความเสียหายขึ้น แม้ว่าวิศวกรจะไม่ใช่เจ้าหน้าที่⁶²

⁵⁹ รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2542). ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด. หน้า 68-70.

⁶⁰ คำพิพากษา 25 BerRsp 711 (BGH), 29 พฤศจิกายน 1973.

⁶¹ คำพิพากษา 49 BGHZ 108, 30 พฤศจิกายน 1967.

⁶² คำพิพากษา 39 BGHZ 358, 27 พฤษภาคม 1963.

2) การทำละเมิดหรือฝ่าฝืนหน้าที่ (Breach of Duty) ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ เช่น

(1) กรณีเกิดจากข้อมูลผิดพลาด (Wrong Information) เช่น โจทก์ ซึ่งได้เริ่มลงมือก่อสร้างอาคาร โดยได้รับอนุญาตจาก The County Council แต่ต่อมาได้มีการถอนคำอนุญาตเนื่องจากรัฐบาลส่วนท้องถิ่นไม่เห็นพ้องด้วยกับการให้มีการก่อสร้าง ศาลตัดสินให้โจทก์ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย⁶³

(2) กรณีเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า (Delay) โจทก์ได้รับการชดเชยค่าเสียหายจากรัฐบาลสำหรับความล่าช้าโดยไม่มีเหตุผลในการดำเนินการเรื่องการแปลงสัญชาติ ใดๆ ที่ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้รู้อยู่แล้วว่า การพิจารณาอย่างรีบด่วนเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของโจทก์⁶⁴

(3) กรณีเกิดจากหน้าที่ที่ต้องใช้ดุลพินิจการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบแต่ถ้าเป็นเพียงการตัดสินใจที่ไม่เหมาะสม (Unzweckma Bigkeit) ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบ เช่น โจทก์ถูกขโมยขึ้นบ้าน ตำรวจรู้ตัวแก๊งขโมยแต่ตัดสินใจไม่เข้าดำเนินการจับกุมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ โจทก์ชนะคดีในการเรียกค่าเสียหายจากรัฐ⁶⁵

3) ข้อจำกัดความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ มาตรา 34 GG มิได้ยกเลิกมาตรา 839 BGB ดังนั้น ข้อจำกัดของความรับผิดชอบตามมาตรา 839 BGB จึงยังคงมีผลบังคับ ซึ่งมีอยู่ 3 ประการคือ

(1) หน่วยงานของรัฐไม่อาจถูกตัดสินให้รับผิดชอบสำหรับการกระทำโดยประมาทของเจ้าหน้าที่ ถ้าคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายสามารถได้รับการชดเชยค่าเสียหายในแหล่งอื่นๆ (มาตรา 839 วรรคแรก ตอนท้าย) เช่น ภายใต้อสัญญาหรือจากบุคคลที่สามหรือจากการประกันภัยส่วนบุคคลหรือจากสวัสดิการสังคม เป็นต้น

(2) หน่วยงานของรัฐไม่อาจถูกตัดสินให้รับผิดชอบสำหรับการละเมิดต่อหน้าที่ซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่พิพากษาอรรถคดี เว้นแต่การละเมิดต่อหน้าที่นั้นจะถูกลงโทษทางอาญาตามวิธีพิจารณาคดีอาญา (Criminal Proceeding) แต่ข้อจำกัดนี้เป็นประโยชน์เฉพาะผู้พิพากษา ตามความหมายที่จำกัดของมาตรา 97 และไม่อาจนำไปปรับใช้กับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่กระทำการที่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดตัดสิน

⁶³ คำพิพากษา 45 BGHZ 112, 25 มกราคม 1973.

⁶⁴ คำพิพากษา 30 BGHZ 19, 23 มีนาคม 1959.

⁶⁵ คำพิพากษา 5 Verw Rspr 832 (BGH), 30 เมษายน 1953.

(3) หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะไม่เกิดขึ้น ถ้าคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายจงใจหรือประมาทเลินเล่อละเลยความเสียหายโดยหันไปใช้ประโยชน์จากการเสียหายทางกฎหมายแทน เช่น เรียกร้องให้มีการยกเลิกฟ้องถอนการกระทำในทางปกครองตามหลักกฎหมายปกครอง หรือเรียกร้องให้มีการลงโทษทางวินัยโดยคำวินิจฉัยเป็นต้น

4) ความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐในกรณีอื่นๆ นอกจากหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบในการกระทำให้เกิดความเสียหายของเจ้าหน้าที่และบุคคลที่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะแทนหน่วยงานของรัฐแล้วยังมีอีกหลายกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันจะเกิดแก่เอกชน แม้จะมีได้เกิดจากหน่วยงานของรัฐโดยตรง เช่น มาตรา 14 GG ได้ให้หลักประกันสิทธิพื้นฐานของประชาชนในการได้รับการชดเชยค่าเสียหายสำหรับถูกบังคับยึดทรัพย์สินหรือเวนคืนที่ดิน (Enteignung) โดยฝ่ายปกครองตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ด้านสวัสดิการสังคม ภาระหน้าที่ในการจ่ายค่าชดเชยความเสียหายสำหรับกรณีนี้ถือเป็นความรับผิดชอบเด็ดขาดหรือภายใต้มาตรา 14 GG เช่นกัน ศาลได้วางหลักให้มีการชดเชยค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียหรือสำหรับการบังคับหรือการจำกัดเหนือทรัพย์สินของเอกชนซึ่งมีมูลเหตุจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (Enteignungsgleicher Eingriff) ตัวอย่างเช่น โจทก์ได้รับอนุญาตให้ดำเนินธุรกิจขายเสื้อผ้าโดยวางแผงขายของอย่างถูกต้อง ต่อมาเจ้าพนักงานเทศบาลได้สั่งให้โจทก์ขนย้ายแผงออกโดยอ้างว่าไม่ได้รับอนุญาตเป็นพิเศษจากรัฐบาลมลรัฐ (The Land Government) ต่อมาปรากฏว่าโจทก์ไม่มีความจำเป็นต้องได้รับอนุญาตเป็นพิเศษเช่นนั้น โจทก์จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการเสียหายทางธุรกิจจากการกระทำของจำเลย ศาลตัดสินว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของการแทรกแซงอันมีสภาพเสมือนการเวนคืน Enteignungsgleicher Eingriff และก่อให้เกิดการเสียหายต่อเอกชน ซึ่งเขาควรได้รับการชดเชยค่าเสียหายภายใต้หลักความเท่าเทียมกัน⁶⁶

3.2.2 ความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่

จากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ค.ศ. 1986 หรือ (Bürgerliches Gesetzbuch: BGB) มาตรา 839 ซึ่งได้วางหลักให้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนต่อเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่ถ้าการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อธรรมดาแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายและไม่อาจไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ได้ ต่อมาได้มีรัฐธรรมนูญเยอรมัน ค.ศ. 1949 (GG) มาตรา 34 ซึ่งกำหนดหลักเช่นเดียวกัน โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบการละเมิดทุกอย่างที่กระทำโดยผู้ซึ่งใช้อำนาจของรัฐได้ขยายความรับผิดชอบของรัฐไม่เฉพาะแต่เจ้าหน้าที่เท่านั้นแต่ยังรวมไปถึงบุคคลใดก็ตามที่กระทำ

⁶⁶ คำพิพากษา 32 BGHZ 208,210-110. 25 เมษายน 1960.

การภายใต้อำนาจรัฐ จะเห็นได้ว่าในระบบเยอรมนีนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทำละเมิดจะไม่ถูกฟ้องโดยตรงในศาลแต่อย่างใด⁶⁷ และรัฐไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายใดๆ ขณะที่เจ้าหน้าที่มิได้กำลังปฏิบัติหน้าที่บริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว หากการละเมิดนั้นเกิดขึ้นในระหว่างที่เขามิได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือเป็นการทำละเมิดด้วยจุดประสงค์ส่วนตัว จึงเป็นความผิดส่วนตัวโดยสภาพ ตัวอย่างเช่น ยามของหน่วยราชการซึ่งฆ่าผู้อื่นด้วยเหตุผลส่วนตัว ไม่อาจอ้างได้ว่า กำลังปฏิบัติหน้าที่ราชการ แม้ว่าการฆ่าจะ ได้เกิดขึ้นในระหว่างชั่วโมงการทำงาน (คำพิพากษาลงวันที่ 23 กันยายน ค.ศ. 1938, 159 RGZ 235, 238) หรือ จำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่เทคนิคของ Parking Place แห่งหนึ่งซึ่งเป็นของกรมทหาร ได้ได้เถียงอย่างรุนแรงในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่กับเพื่อนร่วมงานคนหนึ่ง สามีมของโจทก์ซึ่งสังกัดอยู่ในกรมทหารนั้น โดยเป็นนายแพทย์ได้เข้าร่วมด้วยโดยเข้าข้างเพื่อนร่วมงานคนที่จำเลยกำลังได้เถียงอย่างรุนแรง จำเลยซึ่งเมาเหล้าเกิดความโกรธจึงยิงเพื่อนร่วมงานและสามีมของโจทก์ จำเลยซึ่งถูกฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวอ้างว่าเขากำลังปฏิบัติหน้าที่ราชการของเขา ซึ่งในการนี้รัฐต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ไม่ใช่เขาต้องรับผิดชอบ ศาลตัดสินว่า ข้อเท็จจริงที่ปรากฏออกมาภายนอกไม่เพียงพอที่จะถือว่าเป็นการกระทำในหน้าที่ราชการ (คำพิพากษาลงวันที่ 26 พฤศจิกายน ค.ศ. 1953, 11 BGMZ 181)

3.2.3 การใช้สิทธิไล่เบียดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่

เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า เจ้าหน้าที่จะไม่ใช้ความคุ้มกันจากความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวที่ได้รับจากมาตรา 34 GG ซึ่งสืบทอดมาจากมาตรา 131 ของรัฐธรรมนูญเวิมาร์ค ปี ค.ศ. 1919 (Weimar Constitution) ในทางที่ผิด รัฐจึงบัญญัติสงวนสิทธิในการไล่เบียดค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่เฉพาะกรณีที่เกิดการละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ส่วนกรณีละเมิดโดยประมาทธรรมดาจะไม่มี การฟ้องไล่เบียดจากเจ้าหน้าที่ หนึ่ง ก่อนหน้าจะมีรัฐธรรมนูญเยอรมนี ค.ศ. 1949 ซึ่งกำหนดว่า จะไล่เบียดเฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น ก็ได้มีการออกกฎหมายลงวันที่ 3 พฤษภาคม 1935 (RGBI 587) กำหนดขอบเขตการไล่เบียดเจ้าพนักงานจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ที่กระทำละเมิดได้เฉพาะกรณีที่เจ้าพนักงานกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมาก่อนแล้ว

ในกรณีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการไปกระทำละเมิดผู้อื่น การฟ้องคดีดังกล่าว มาตรา 14 วรรคสาม GG และประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960

⁶⁷ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ข (2529, มกราคม). “ความรับผิดชอบทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ.”

(Verwaltungsgerichtsordnung Vom 21, January 1960-VwGO) มาตรา 40 วรรคสอง⁶⁸ ซึ่งบัญญัติว่า “สิทธิในการเรียกร้องให้ชดใช้เงินหรือการที่ทรัพย์สินถูกยึดรวมตลอดถึงการเรียกร้องค่าทดแทน ความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดหน้าที่ตามกฎหมายมหาชนที่ไม่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ให้ดำเนินการฟ้องร้องยังศาลยุติธรรม ทั้งนี้ โดยไม่กระทบถึงกฎหมายพิเศษว่าด้วยระเบียบราชการ และการเรียกร้องค่าเสียหายจากการเพิกถอนนิติกรรมที่มีชอบ” จากบทบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น คือ ให้อยู่ต่อศาลยุติธรรม เพราะระบบกฎหมายของเยอรมนีมีการแบ่งแยกระบบกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน

ดังนั้น การที่กำหนดให้การกระทำของฝ่ายปกครองที่เกิดในลักษณะเป็นข้อพิพาททางละเมิดซึ่งมีลักษณะมิได้เป็นการใช้อำนาจมหาชน เป็นการกระทำไปในฐานะเอกชนธรรมดาที่สามารถกระทำการไปแล้วเกิดผลเป็นการละเมิดได้ และเป็นคดีที่ผู้เสียหายฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดนั้น ซึ่งหลักทั่วไปตามกฎหมายเอกชนในสาขากฎหมายแพ่ง จึงกำหนดให้มีข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำละเมิดตกอยู่ในเขตอำนาจของระบบศาลยุติธรรม

ในกรณีที่มีผู้ร่วมกระทำละเมิดหลายคน⁶⁹ ผู้กระทำทุกคนต้องร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม คือ รับผิดชอบร่วมกันในหนี้อันเดียวกัน ซึ่งหลักเรื่องความรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมมีอยู่แจ้งชัดในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนี มาตรา 421-427 ว่าต้องรับผิดชอบแทนกันและจะเรียกชดใช้กันได้ อย่างไรก็ตาม ส่วนความรับผิดชอบอย่างกระทำละเมิดร่วมกันมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมนี มาตรา 830 โดยผู้ทำละเมิดร่วมกันให้เกิดความเสียหายแต่ละคนจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้น และแม้ว่าจะไม่อาจเป็นที่รู้ได้ว่าความเสียหายเกิดจากผู้ใดก็ใช้หลักเดียวกันนี้ด้วย หลักดังกล่าวมีขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายให้ได้รับการชดใช้แม้จะปรากฏว่าผู้กระทำละเมิดบางคนมีหนี้สินล้นพ้นตัว ทั้งนี้ เพราะในความเสียหายที่แบ่งแยกไม่ได้ (Indivisible) ผู้ที่มีส่วนก่อขึ้นจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายทั้งหมด และไม่อาจจะโต้แย้งได้ว่าตนก่อความเสียหายเพียงครั้งเดียว หลักกฎหมายเยอรมนีจึงยึดความเสียหายที่แบ่งแยกไม่ได้เป็นเกณฑ์ความสัมพันธ์ร่วมกันขององค์ประกอบทางจิตใจจึงไม่เป็นข้อสำคัญที่จะต้องรับผิดชอบร่วมกัน อย่างไรก็ตาม แนวความคิดที่วางหลักให้ผู้ทำละเมิดร่วมกันต้องรับผิดชอบในผลทั้งหมดนี้มีผู้วิจารณ์ว่า ไม่มีความเป็นธรรม เพราะภาระมิได้เป็นไปตามสัดส่วนที่แท้จริงของผู้กระทำละเมิดแต่ละราย และแม้ว่าจุดมุ่งหมายจะมุ่งคุ้มครองประการการได้รับค่าเสียหายของผู้เสียหายก็ตาม แต่การมีลูกหนี้หลายคนนั้นเกรงว่าจะไม่ได้รับชำระหนี้ย่อมจะบรรเทาไปได้ในตัวอยู่แล้ว ซึ่งต่างจากหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสที่แยกความรับผิดชอบของผู้กระทำผิดแต่ละรายออกจากกัน ไม่มีการให้รับผิดชอบร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วมในค่าเสียหายทั้งหมด ซึ่งเป็นแนวทางที่มีความเป็นธรรมอย่างมาก

⁶⁸ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. เล่มเดิม. หน้า 98.

⁶⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์ ข เล่มเดิม. หน้า 271-272.

3.2.4 มาตรการเยียวยาคำสั่งทางปกครอง

3.2.4.1 การอุทธรณ์

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง มีระบบเดียว คือ⁷⁰ ระบบบังคับ มาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ว่า ในการเสนอเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองในคดีฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคดีฟ้องบังคับให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธการออกคำสั่งทางปกครอง คู่กรณีจะต้องอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นเองภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ถ้าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็จะแก้ไขคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องส่งคำอุทธรณ์ต่อไปให้เจ้าหน้าที่ระดับผู้บังคับบัญชาพิจารณา และผู้อุทธรณ์จะมีระยะเวลาอีกหนึ่งเดือนนับแต่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการนำคดีไปสู่ศาลปกครอง แต่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยไม่วินิจฉัยอุทธรณ์หรือไม่พิจารณา คำอุทธรณ์เมื่อเวลาล่วงพ้นไปไม่น้อยกว่าสามเดือนนับแต่ได้ยื่นคำอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้โดยถือว่าการที่ฝ่ายปกครองนิ่งเฉยเกินสามเดือนเป็นการล่าช้าเกินสมควร บทบัญญัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren oder Widerspruchverfahren) ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 68 ถึง 73 VwGO สรุปขั้นตอนในสาระสำคัญได้ว่า⁷¹ เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง (Ausgangbehörde) ออกคำสั่งทางปกครอง (Verwaltungsakt) ผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อภาระแก่ตนก็จะต้องยื่นคำคัดค้าน (Widerspruch) ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ภายในกำหนดเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งการอธิบายถึงสิทธิโต้แย้งหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (Bekanntgebahrung) หากได้รับคำสั่งทางปกครองโดยมิได้แจ้งสิทธิอุทธรณ์ ก็สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ภายในเวลาหนึ่งปี หลังจากนั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะพิจารณาถึงเหตุผลของการโต้แย้งทบทวนคำสั่งทางปกครองอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งเห็นด้วยกับการโต้แย้งหรือคำอุทธรณ์ว่ามีเหตุผลรับฟังได้ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็จะออกคำสั่งทางปกครองให้ใหม่ (Widerspruch ist stattgegeben, Verwaltungsakt wird aufgehoben oder geändert) แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมว่าชอบด้วยกฎหมาย ก็จะเสนอให้ผู้บังคับบัญชาลำดับเหนือขึ้นไปพิจารณา (nächsthoher Behörde)

⁷⁰ ประเวศ อรรถศุภผล. เล่มเดิม. หน้า 44.

⁷¹ เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2540). “หลักที่สำคัญของกระบวนการวิธีพิจารณาความในศาลปกครองเยอรมัน. (Grundzüge des deutschen Verwaltungsgericht sproases).” **บทความนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง Administrative Court and Administrative Court Procedure.** หน้า 28-29.

ซึ่งเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาจะตรวจสอบ ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ของคำสั่ง (Rechtsmassigkeit und Zweckmassigkeit) หลังจากนั้นก็จะออกคำสั่งพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งหากปรากฏว่าผู้บังคับบัญชาเห็นว่า คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ระดับชั้นออกโดยผิดพลาด ก็จะมีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้รับคำสั่งทางปกครองก็ยังคงมีทางแก้ไขเยียวยาได้ต่อไป โดยยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้บอกล้างคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ดังนั้น จะเห็นได้ว่า การอุทธรณ์ในระบบบังคับก่อนฟ้องคดีนี้เกิดขึ้นจากกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครองของศาลปกครอง มิได้เกิดจากการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติต่างๆ ระบบนี้จึงผูกติดกับวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีด้วย กล่าวคือ หากเป็นกรณีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกรณีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอ มิฉะนั้น ศาลจะไม่รับฟ้อง ส่วนคำฟ้องอื่นจะไม่อยู่ในระบบบังคับนี้ โดยระบบอุทธรณ์บังคับนี้จะไม่ใช้กับกรณีต่อไปนี้

1) กรณีคำสั่งทางปกครองนั้น ออกโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูงสุดของมลรัฐหรือสหพันธรัฐตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง (1) (VwGo) เนื่องจากคำวินิจฉัยหรือการตัดสินใจดังกล่าวไม่มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงกว่ามาควบคุมตรวจสอบอีกแล้ว⁷² เช่น คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยประธานาธิบดี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี

2) กรณีที่บุคคลที่สามซึ่งได้รับผลกระทบจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 68 (2) (VwGo) เนื่องจากได้มีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองมาครั้งหนึ่งแล้ว เรื่องนั้นจึงสมควรให้ฟ้องคดีโดยตรง⁷³

นอกจากนี้ ในประเทศเยอรมันยังมีระบบการเยียวยาภายในฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่ใช่การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง โดยเรียกระบบนี้ว่า “ระบบปกติ”⁷⁴ ระบบนี้เป็นไปตามแนวคิดที่ว่า โดยหลักทั่วไปฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบตรวจสอบการกระทำของตนเอง ในกรณีมีคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องเพิกถอน เว้นแต่คำสั่งทางปกครองนั้นจะกระทบประโยชน์ของบุคคลผู้สุจริต ซึ่งการเพิกถอนนี้จะกระทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั่นเอง และผู้บังคับบัญชาของผู้นั้นก็ย่อมดูแลตรวจสอบให้มีการเพิกถอนได้ตามระบบปกติของสายการบังคับบัญชา โดยทางปฏิบัติไม่ว่าเมื่อใดเจ้าหน้าที่ย่อมนำมาพิจารณาได้เพียงแต่ไม่ถึง

⁷² มานิตซ์ วงศ์เสรี. (2546). การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน. (เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการครั้งที่ 5 เรื่องการเตรียมการรองรับกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง).

⁷³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ก เล่มเดิม. หน้า 376.

⁷⁴ แหล่งเดิม.

เป็นหน้าที่ที่จะต้องกระทำแต่เป็นดุลพินิจว่าจะกระทำหรือไม่ก็ได้ตามหลักกฎหมายในเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งไม่มีระยะเวลาชัดเจนแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ หากพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ไม่ว่าจะเป็นระบบบังคับหรือไม่ เจ้าหน้าที่ก็มีดุลพินิจที่จะทบทวนตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้หรือแม้แต่จะพิจารณาใหม่โดยกำหนดให้มีภาระเพิ่มมากขึ้นก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้การอุทธรณ์ในระบบนี้ไม่มีผลเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องของศาลปกครองแต่อย่างใด

3.2.4.2 การเยียวยาโดยทางศาล

ระบบศาลของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นระบบศาลคู่ กล่าวคือศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาทั้งปวง และคดีซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ๆ อำนาจศาลยุติธรรมนี้ใช้โดยศาลชั้นต้นระดับล่าง (Amtsgerichte) ศาลชั้นต้นมลรัฐ (Landgerichte) ศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgerichte) และศาลสูงสหพันธ์รัฐ (Bundesgerichtshof)⁷⁵ ส่วนศาลปกครองเยอรมนี (Die Verwaltungsgerichtbarkeit) มีอำนาจพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชนที่ไม่ใช่กฎหมายรัฐธรรมนูญ และที่มีได้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น โดยเฉพาะ เช่น ศาลแรงงาน ศาลภาษี เป็นต้น โครงสร้างศาลปกครองเยอรมนี ประกอบไปด้วยศาลปกครองชั้นต้น (Verwaltungsgerichte) ศาลปกครองมลรัฐ (Oberverwaltungsgerichte หรือ Verwaltungsgerichtshoefe) และศาลปกครองสหพันธ์รัฐ (das Bundesverwaltungsgerichte) องค์การศาลปกครองจะเป็นอิสระและแยกต่างหากจากหน่วยงานของรัฐของฝ่ายปกครอง โครงสร้างของศาล เขตอำนาจ และวิธีพิจารณาของศาลปกครองจะกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO)

เงื่อนไขในการรับฟ้องคดีปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี คือ⁷⁶ หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองซึ่งเป็นหลักการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) และคดีที่ฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) โดยกำหนดให้ระบบอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองเป็นระบบบังคับก่อนฟ้องคดีเพื่อให้เป็นเครื่องมือในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย (Rechtmässigkeit) และความชอบด้วยเนื้อหาของวัตถุประสงค์ของกฎหมาย (Zweckmässigkeit) โดยเรียกขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองนี้ว่า “Vorverfahren” หรือ “Widerspruch” ขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่าย

⁷⁵ กมลชัย รัตนสกวาส์. (2544). หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. หน้า 9.

⁷⁶ อัจฉรา จงสิทธิมหากุล. (2539). การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดคดีใช้กำลังไม่เหมาะสมตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539: ศึกษากรณีเฉพาะกรุงเทพมหานคร. หน้า 121-123.

ปกครองก่อนจะนำคดีขึ้นสู่ศาลถือเป็นเงื่อนไขในการรับฟ้องคดีของศาลปกครองเยอรมนี ทั้งนี้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและการใช้อำนาจดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองของผู้ได้บังคับบัญชา และช่วยมิให้คดีไหลมาเป็นภาระแก่ศาลปกครองมากเกินไป

คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเยอรมนีตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO) อาจแบ่งออกเป็น 5 ประเภท⁷⁷ ดังนี้

1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) คำฟ้องประเภทนี้มุ่งหมายให้ศาลยกเลิกนิติกรรมทางปกครองอันใดอันหนึ่งที่เกิดการแก่ผู้ฟ้อง เมื่อนิติกรรมทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เงื่อนไขสำคัญสำหรับการฟ้องคดีประเภทนี้ คือ นิติกรรมทางปกครองนั้นในทางข้อเท็จจริงแล้วยังคงมีอยู่ ข้อพิจารณาประการสำคัญของการพิจารณาประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับว่าในทางข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้กระทำในรูปแบบใด แต่มิได้ขึ้นอยู่กับว่ารูปแบบที่ถูกต้องควรจะเป็นเช่นใด เช่น รูปแบบของการกระทำในเรื่องดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองควรจะทำในรูปของสัญญาทางปกครอง แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกลับทำในรูปของนิติกรรมทางปกครอง

2) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิเสธที่จะออกให้แก่โจทก์หรือได้ละเว้น ไม่ออกคำสั่งทางปกครองให้แก่โจทก์ หรือในกรณีที่มีความเห็นหรือมีคำพิพากษาแล้ว ผู้ที่เคยถูกปฏิเสธคำร้องในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ขอให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองใหม่ โดยพิเคราะห์ถึงคำพิพากษาใหม่นี้ เรียกอีกชื่อหนึ่งว่า Unterlassungsklage

3) คำฟ้องขอให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระงับการ คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องเพื่อมุ่งหมายให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองระงับการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือละเว้น ไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง แต่การให้ระงับการนั้นจะต้องไม่ใช่เรื่องให้ออกคำสั่งทางปกครอง เพราะหากการให้ระงับการนั้นเป็นเรื่องให้ออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการฟ้องให้ระงับการ

4) คำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) คำฟ้องประเภทนี้เป็นการฟ้องที่มุ่งหมายเพื่อให้พิสูจน์การมีอยู่หรือไม่มีอยู่ของนิติสัมพันธ์หรือเพื่อพิสูจน์ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง นิติสัมพันธ์ในกรณีนี้หมายถึงความสัมพันธ์ในทางกฎหมายที่ก่อตั้งขึ้นโดยสัญญาหรือนิติกรรมทางปกครองหรือมีผลมาจากกฎหมายโดยตรงระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลใดบุคคลหนึ่งต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง

⁷⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ ข (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน.”

5) คำร้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายลำดับรอง (Antrag auf Normenkontrolle) คดีประเภทนี้เป็นคดีที่กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่ากฎหมายของมลรัฐรวมทั้งข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับกรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเยอรมนีจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม⁷⁸ แม้ว่าจะมีหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะแตกต่างจากหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปก็ตาม วิธีการฟ้องคดีและอายุความจึงเป็นไปตามหลักในประมวลกฎหมายแพ่ง

3.3 ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย

เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.3.1 สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล สาระสำคัญของพระราชบัญญัตินี้อาจแบ่งเป็น 4 ส่วน ได้แก่ บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ เงื่อนไขความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ การใช้สิทธิไล่เบียดระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ และการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งแยกพิจารณาเป็นเรื่องๆ ได้ ดังนี้

3.3.1.1 บุคคลผู้ต้องรับผิดชอบ

พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับ “เจ้าหน้าที่” และ “หน่วยงานของรัฐ” ตามที่ได้นิยามความหมายไว้ในมาตรา 4 ดังนี้⁷⁹

⁷⁸ ประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความในศาลปกครอง ค.ศ. 1960 (VwGO), มาตรา 40 วรรคสอง.

⁷⁹ อัมพณ เจริญชินินทร์. (2546). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ. หน้า 512.

1) **เจ้าหน้าที่** หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างหรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด จากบทบัญญัติดังกล่าวขอบเขตของคำว่าเจ้าหน้าที่ ได้แก่ บุคลากรของรัฐ 4 ประเภท ดังนี้

(1) **ข้าราชการ** ได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้รับราชการ โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการครู ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นต้น รวมทั้งข้าราชการการเมืองตามพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

(2) **พนักงาน** ได้แก่ ผู้ที่ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือในหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่ใช่ประเภทกระทรวง ทบวง กรม เช่น พนักงานธนาคารแห่งประเทศไทย พนักงานสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น

(3) **ลูกจ้าง** ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานในฐานะลูกจ้างในส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ โดยได้รับเงินเดือนประเภทลูกจ้าง ซึ่งอาจเป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวก็ได้

(4) **ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น** ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานที่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งได้รับการแต่งตั้ง โดยมีกฎหมายรองรับโดยอาจได้รับการแต่งตั้งในฐานะกรรมการ เช่น กรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กรรมการเลือกตั้ง หรืออาจได้รับแต่งตั้งในฐานะอื่น เช่น ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญของส่วนราชการ เป็นต้น

2) **หน่วยงานของรัฐ** หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ หน่วยงานต่างๆ ดังนี้

(1) **ราชการส่วนกลาง** ได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ตามที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ราชบัณฑิตยสถาน สำนักพระพุทธศาสนา มีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง เป็นต้น

(2) **ราชการส่วนภูมิภาค** ได้แก่ จังหวัด อำเภอ จังหวัดมีฐานะเป็นนิติบุคคล แต่อำเภอไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล

(3) ราชการส่วนท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ

ก. ระบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล ไม่ว่าจะ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ข. ระบบพิเศษ ได้แก่ เมืองพัทยาและกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล

(4) รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การประปานครหลวงจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พ.ศ. 2519 เป็นต้น แต่จะไม่คลุมถึงรัฐวิสาหกิจดังต่อไปนี้

ก. รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น โรงงานยาสูบของกระทรวงการคลัง ไม่ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ และไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงการคลัง

ข. รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นในลักษณะบริษัทจำกัด หรือบริษัทมหาชน จำกัด เช่น ธนาคารกรุงไทย (มหาชน) จำกัด บริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ฯลฯ เป็นการตั้งจดทะเบียนในฐานะบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามความหมายในพระราชบัญญัตินี้ แต่ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฯลฯ จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ จึงอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

(5) หน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ แพทยสภา สภาเกษตรกรรม มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ สถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก เป็นต้น หน่วยงานของรัฐแห่งใดที่ไม่ใช่หน่วยงานตามที่กล่าวข้างต้นย่อมไม่ใช่หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวกระทำละเมิดต้องบังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

3.3.1.2 เงื่อนไขความรับผิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แบ่งลักษณะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็น 2 กรณี คือ กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

1) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก อาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อเอกชนทั่วไป หรือกระทำละเมิดต่อเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดหรือไม่ก็ได้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

ต่อบุคคลภายนอกนั้น แยกพิจารณา ได้ดังนี้⁸⁰

(1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติว่า “หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำ ในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้อง เจ้าหน้าที่ไม่ได้ ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง”

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ คือ การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำ ละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ซึ่งการกระทำละเมิดดังกล่าวอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจาก การกระทำทางกายภาพ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง การออกกฎ คำสั่งทาง ปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติ หน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็ได้ เช่น บุรุษไปรษณีย์ขับรถไปส่งจดหมายโดยประมาทเดินเล่อไปชน บุคคลภายนอกได้รับบาดเจ็บ กรณีเช่นนี้เป็นการกระทำทางกายภาพและเป็นการกระทำละเมิดใน การปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น

ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอก หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายโดยตรงในผลแห่งละเมิดนั้น ซึ่งผู้เสียหายสามารถฟ้อง หน่วยงานของรัฐให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้โดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้⁸¹ หรือ แม้แต่ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ผู้เสียหาย ก็จะไม่ฟ้องเจ้าหน้าที่นั้น โดยตรงไม่ได้จะต้องฟ้องกระทรวงการคลังแทน⁸²

ข้อยกเว้นที่เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เช่น กรณีเหตุสุดวิสัย ภัยธรรมชาติ กรณีปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การกระทำละเมิดที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มีใช้การกระทำในการปฏิบัติ หน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

การที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกไม่ว่าการละเมิดนั้นเป็น การกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้หรือเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การ กระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการ

⁸⁰ อัมพน เจริญชินวรินทร์. แหล่งเดิม. หน้า 24-32.

⁸¹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5 วรรคหนึ่ง.

⁸² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 5 วรรคสอง.

เฉพาะตัว ดังนั้น ผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงเท่านั้น ไม่อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้⁸³ เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ จำกัดความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐไว้เฉพาะการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ หากมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบซึ่งตรงกับหลักความรับผิดชอบของหน่วยงานราชการในทางละเมิดตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่มีอยู่เดิม กล่าวคือ เดิมหน่วยงานราชการจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำในทางที่จ้างของลูกจ้างและรับผิดชอบในการกระทำของข้าราชการในฐานะที่เป็นตัวแทนของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่คนหนึ่งขับรถไปเที่ยวพักผ่อนส่วนตัว แล้วขับรถไปเฉี่ยวชนผู้อื่น กฎหมายในมาตรานี้ถือว่าเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบส่วนตัวผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ได้ แต่ฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

2) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ นอกจากการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้ว เจ้าหน้าที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐและอาจเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ก็ได้ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา 8 มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

กรณีนี้เป็นเรื่องเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นสังกัดอยู่หรือหน่วยงานอื่นของรัฐก็ตาม ซึ่งอาจเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการกระทำทางกายภาพ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครอง การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรก็ได้

(2) การกระทำละเมิดที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ความในตอนท้ายของมาตรา 10 วรรคหนึ่งที่ว่า การกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ “...ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” กล่าวคือ ถ้าการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เช่นนี้ต้องบังคับไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นหลักทั่วไปในเรื่องละเมิด⁸⁴ เช่นเดียวกับกรณีที่

⁸³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 68.

⁸⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 63.

บุคคลภายนอกกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเสมอ และหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเต็มจำนวนของความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้นแก่ตน⁸⁵ แต่ถ้าเหตุละเมิดในเรื่องส่วนตัวนี้ หน่วยงานของรัฐนั้นมีส่วนผิดด้วย ก็อาจจะให้ลดค่าสินไหมทดแทนลงไป ทั้งนี้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 442 เหมือนกับละเมิดทั่วไปซึ่งหากผู้เสียหายมีส่วนผิดก็ต้องลดค่าสินไหมทดแทนลง

ในกรณีเจ้าหน้าที่หลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ โดยร่วมกันทำละเมิด เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นให้แก่หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แน่ชัดว่าในจำนวนผู้ที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น หนึ่งผู้ยุยงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิดก็ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมด้วย ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงอาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนในฐานะเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็น “ลูกหนี้ร่วม” ของตน กล่าวคือ จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยสิ้นเชิง หรือแต่โดยบางส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องรับผิดชอบอยู่ทุกคนจนกว่าหน่วยงานของรัฐจะได้รับชดเชยค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้นเชิง⁸⁶

3.3.1.3 การใช้สิทธิไล่เบี้ยระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือกรณีเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

1) การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการกระทำละเมิดดังกล่าวจะเกิดผลโดยตรงต่อบุคคลภายนอกและหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งตนอยู่ในสังกัดหรือต่อหน่วยงานอื่นของรัฐ หากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ (การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ หมายความว่า การกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระทำโดยปราศจากความ

⁸⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 384.

⁸⁶ มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2548). คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่. หน้า 43.

ระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่วิญญูชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น”เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบและหน่วยงานของรัฐหรือไม่มีสิทธิไต่เบียดเจ้าหน้าที่นั่นเอง แต่ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำด้วยความจงใจ (การกระทำด้วยความจงใจ หมายถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือ ความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายเช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่ว่าจงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้นไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรที่จะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน)⁸⁷ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง ความถึง การกระทำโดยรู้สึ้อยู่แล้วว่า เป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่แน่ใจว่าจะเกิด และคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้

เมื่อหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการกระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบและหน่วยงานของรัฐมีสิทธิไต่เบียดเอาจากเจ้าหน้าที่ได้⁸⁸ แต่หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไต่เบียดได้มากน้อยเพียงใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยเจ้าหน้าที่อาจจะไม่ต้องถูกไต่เบียดจนเต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้⁸⁹ และถ้าการละเมิดนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ก็ต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย จะให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนนี้ไม่ได้ เช่น รถที่เจ้าหน้าที่นำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในสภาพที่ไม่เหมาะสม และมีการแจ้งซ่อมหลายครั้งแล้ว แต่หน่วยงานไม่มีงบประมาณจัดซ่อม ต่อมาเกิดอุบัติเหตุอันเนื่องจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถ้าหากรถยนต์ดังกล่าวอยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ความเสียหายที่เกิดขึ้นคงไม่เสียหายร้ายแรงดังที่เกิดขึ้น ความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบนั้น หน่วยงานของรัฐที่เสียหาย

⁸⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เล่มเดิม, หน้า 375.

⁸⁸ แหล่งเดิม.

⁸⁹ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคหนึ่ง และมาตรา 10 วรรคหนึ่ง.

⁹⁰ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8 วรรคสอง.

จะต้องกำหนดโดยคำนึงถึงความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐมาหักออกจากความรับผิดชอบ⁹¹

2) กรณีที่มีผู้ร่วมกระทำละเมิดหลายคน ถ้าการละเมิดเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายคน และการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่แต่ละคนที่รับผิดชอบเฉพาะส่วนที่ตนได้กระทำละเมิดเท่านั้น ไม่ต้องร่วมรับผิดชอบไปถึงส่วนที่คนอื่นเป็นผู้กระทำด้วย กล่าวคือไม่ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ทุกคนเป็นลูกหนี่ร่วมกันในมูลละเมิดนั้น⁹²

3.3.2 การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด”

หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ต้องเรียกให้เจ้าหน้าที่มาทำหนังสือรับสภาพหนี้และสัญญาประนีประนอมยอมความอย่างในอดีที่เคยทำกันมา

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งไม่ใช่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือเป็นการกระทำละเมิดโดยส่วนตัวแล้วผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด กล่าวคือต้องฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยใช้หลักกฎหมายแพ่ง

3.3.3 สถานะทางกฎหมายของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่เห็นว่าคำสั่งตามมาตรา 12 เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องธรรมดาในลักษณะของการ

⁹¹ ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2544, เมษายน). “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” วารสารกฎหมายปกครอง 20. หน้า 24.

⁹² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 8.

เดือนให้ชำระหนี้ ไม่ได้มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งได้แก่ นายพรเพชร วิชิตชลชัย⁹³ และ รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ โดยมีความเห็นว่า⁹⁴ การออกคำสั่งตามมาตรา 12 อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายแพ่งเพราะคำสั่งดังกล่าวเปรียบเสมือนคำเดือนให้ชำระหนี้ หรือเป็นเพียงการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินตามกฎหมายแพ่งเท่านั้น ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาล จะดำเนินการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวด้วยตนเองไม่ได้ เพราะมูลหนี้ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นมูลหนี้ทางแพ่ง

ฝ่ายที่เห็นว่าคำสั่งตามมาตรา 12 เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งได้แก่ ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์⁹⁵ นายสะเทือน ชุสกุล⁹⁶ รองศาสตราจารย์ ดร. วรพจน์ วิสรุตพิชญ์⁹⁷ ดร. ฤทัย หงส์สิริ⁹⁸ ศาสตราจารย์ศักดิ์ สอนองชาติ⁹⁹ ศาสตราจารย์ ดร. สุรพล นิตไกรพจน์ ศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ และรองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาศิริรัตน์¹⁰⁰ โดยเห็นว่าคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

3.3.3.1 ความหมายและองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครอง

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

⁹³ พรเพชร วิชิตชลชัย. (2543). คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 625-626.

⁹⁴ วรนารี สิงโต. (2545). คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน: ศึกษากรณี มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 203.

⁹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์ ค (2540, มิถุนายน-กรกฎาคม). “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” วารสารสภาพนายความ, 5, 28. หน้า 43.

⁹⁶ สะเทือน ชุสกุล. (2540, มิถุนายน-กรกฎาคม). “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” วารสารสภาพนายความ, 5, 28. หน้า 22.

⁹⁷ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. เล่มเดิม. หน้า 383.

⁹⁸ ฤทัย หงส์สิริ ข เล่มเดิม. หน้า 70-71.

⁹⁹ ศักดิ์ สอนองชาติ. (2547). คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. หน้า 152.

¹⁰⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. เล่มเดิม. หน้า 69-70.

2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

จากคำนิยามข้างต้น คำสั่งทางปกครองมีสองความหมาย คือ ความหมายตามที่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้บัญญัติเป็นกรณีไปในกฎกระทรวง¹⁰¹ ประการหนึ่ง และความหมายโดยแท้ก็อีกประการหนึ่ง ซึ่งก็คือข้อความที่ว่า “การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ... แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ” ส่วนข้อความถัดมาที่ว่า “...เช่น การสั่งการ การอนุญาต...” นั้นเป็นเพียงการให้ตัวอย่างของคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจได้ง่ายขึ้นเท่านั้น¹⁰²

องค์ประกอบของ “คำสั่งทางปกครอง” มีสาระสำคัญ 5 ประการ คือ

1) กระทำโดยเจ้าหน้าที่ คำสั่งทางปกครองต้องออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ (Authority) ในที่นี้คือ ผู้มีอำนาจหรือได้รับมอบอำนาจทางปกครองของรัฐในการกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด “เจ้าหน้าที่” นี้อาจเป็น “บุคคลธรรมดา” ได้แก่ บรรดาข้าราชการต่างๆ หรือพนักงานของราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็น “คณะบุคคล” ก็ได้ เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร คณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพบัญชี เป็นต้น หรือเป็น “นิติบุคคล” ก็ได้ เช่น กระทรวง ทบวง กรม

2) เป็นการใช้อำนาจรัฐ คำสั่งทางปกครองจะต้องเป็น “การใช้อำนาจตามกฎหมาย” เพราะโดยหลักการแล้วคำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียว (Acte Unilateral) บังคับแก่เอกชน (Decision Executoire) โดยที่เอกชนมิได้ยินยอมด้วย กรณีใดหากไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก็จะเป็นเรื่องอื่น เช่น สัญญาอื่นเป็นการตกลงกับเอกชน เป็นต้น สำหรับ “อำนาจตามกฎหมาย” นี้ ต้องเป็นเรื่อง “อำนาจทางปกครอง” หรือเป็นการใช้อำนาจที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายปกครอง หากเป็นอำนาจตามกฎหมายอื่นก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ (ตรากฎหมาย) หรือการใช้อำนาจทางตุลาการ (ตัดสินคดี) การกระทำของรัฐสภาหรือศาลจึงไม่อยู่ในบังคับหลักเกณฑ์ในเรื่องการทำคำสั่งทางปกครอง¹⁰³

3) กำหนดสภาพทางกฎหมาย (Regulating) คำสั่งทางปกครองนั้นต้องมีผลทางกฎหมายอันเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอย่างหนึ่งอย่างใดหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิ์หรือหน้าที่ เช่น การสั่งลงโทษข้าราชการ โดยให้ไล่ออกย่อมมีผลทำให้สิทธิในการรับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ประโยชน์อื่นๆ ตลอดจนหน้าที่ต่างๆ ของข้าราชการผู้นั้น¹⁰⁴ เป็นต้น

¹⁰¹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

¹⁰² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2547). ในคู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. หน้า 173.

¹⁰³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนาสานต์ ค เล่มเดิม. หน้า 101-103.

¹⁰⁴ ฤทัย หงส์ศิริ ฆ เล่มเดิม. หน้า 278-279.

ซึ่งองค์ประกอบนี้ทำให้เจตนาใจการมุ่งต่อผล (Manifestations de Volonte de L'administration) มีความสำคัญต่อความสมบูรณ์ของนิติกรรม ฉะนั้นการสั่งการใดที่ไม่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์หรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหน้าที่ จึงไม่ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง เช่น อยู่ในระหว่างการเตรียมการหรือการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง เป็นการให้ข้อมูลข่าวสาร คำแนะนำ การอธิบายความเข้าใจ หรือแม้แต่เป็นระเบียบภายในของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ตาม เป็นต้น

4) เกิดผลเฉพาะกรณี (Particular Case) คำสั่งทางปกครองจะต้องมุ่งใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งเฉพาะรายอย่างเจาะจงและมีลักษณะเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจน เช่น การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารหรือออกคำสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ที่รุกร้าทางสาธารณะ “คำสั่งทางปกครอง” จึงแตกต่างจาก “กฎ” ที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (General Abstract Norm) อันเป็นเพียงการวางหลักไว้ แต่ยังไม่ใช้กับข้อเท็จจริงอันหนึ่งอันใดโดยเฉพาะ “คำสั่งทางปกครอง” โดยสภาพอาจเป็นการระบุดำเนินการรับคำสั่งทางปกครองเฉพาะเรื่องไว้โดยรวมถึงระบุดำเนินการที่เจาะจงตัวไว้ด้วย เช่น การออกใบอนุญาตให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยระบุชื่อเจาะจงไว้ในใบอนุญาต หรือคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดออกประกาศห้ามรถยนต์วิ่งรับส่งผู้โดยสารในเส้นทางก่อสร้าง เพื่อป้องกันอันตรายแก่ผู้โดยสาร และอำนวยความสะดวกในการก่อสร้างให้เสร็จโดยเร็ว โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ คำสั่งที่ออกนี้ก็มีได้ระบุดำเนินการรับคำสั่ง แต่ได้ระบุเป็นกรณีเฉพาะคือเขตที่ห้ามเข้า ก็ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง คำสั่งนี้จะเห็นได้ว่าเป็นการบังคับแก่บุคคลหลายคนคล้าย “กฎ” แต่ขณะเดียวกันก็ไม่มีสภาพเป็นกฎเพราะมุ่งหมายให้เกิดผลทันทีแก่กลุ่มบุคคลที่แน่นอนแล้ว (Definite Fact)

5) มีผลภายนอกโดยตรง (Direct External Legal Effect) คำสั่งทางปกครองเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ในฐานะที่รัฐเป็นผู้รักษาประโยชน์มหาชนจึงสามารถมีอำนาจเหนือเอกชนในอันที่ก้าวล่วงเข้าไปในสิทธิหน้าที่ของเอกชนได้ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง โดยปกติจะมีผลนับแต่มีการแจ้งเป็นต้นไป ดังนั้น หากเป็นเรื่องภายในฝ่ายปกครองที่ยังไม่มีผลออกสู่ภายนอก เป็นเพียงการเตรียมการหรือการพิจารณาการออกคำสั่งและเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพิจารณาเปลี่ยนแปลงเช่นใดก็ได้ ก็ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง เช่น หนังสือเวียน คำสั่งภายในฝ่ายปกครอง เป็นต้น

องค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ชดใช้ค่าสินไหม

ทดแทน ข้อมกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากคำสั่งดังกล่าวเป็นการสั่งการให้เจ้าหน้าที่ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งในฐานะผู้ใช้อำนาจเหนือออกคำสั่งฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบหรือความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งก่อน และเป็นคำสั่งที่ออกโดยเฉพาะเจาะจงต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเฉพาะเรื่องค่าสินไหมทดแทน แม้ว่าจะเป็นคำสั่งของหน่วยงานของรัฐที่ออกแก่เจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานแต่ก็ถือว่าเป็นคำสั่งที่มีผลโดยตรงไปสู่ภายนอกเนื่องจากมิใช่คำสั่งเกี่ยวกับการปฏิบัติงานภายในหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดรับคำสั่งในฐานะเป็นเอกชนคนหนึ่งเท่านั้น ดังนั้น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง

3.3.3.2 ผลของคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

1) ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา¹⁰⁵ การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนตามข้อ 17 หรือข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คำสั่งดังกล่าวจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาดังนี้

การกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้วเกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอก เป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือหน่วยงานของรัฐโดยตรง และการกระทำดังกล่าวเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายหรือแก่หน่วยงานของรัฐที่ต้องเสียหายแล้วแต่กรณี มีอำนาจออกคำสั่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากถึงกำหนดแล้วไม่ชำระโดยถูกต้องครบถ้วน หน่วยงานของรัฐอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยวิธีการยึดการอายัดและการขายทอดตลาด ให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545 สรุปได้ว่า คำสั่งศาลชั้นต้น ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง

¹⁰⁵ คณะกรรมการกฤษฎีกา. “เรื่องเสรีที่ 307/2541 บันทึกเรื่อง แนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” มิถุนายน 2541.

สามไม่ปฏิบัติตาม ผู้ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงไม่จำเป็นต้องมีคำสั่งบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและคืนค่าธรรมเนียมทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำอุทธรณ์ การที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ดำเนินการยึด อายัดทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้อง คดีทั้งสามที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือนให้ชำระหนี้ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพราะข้อเท็จจริงยังไม่ยุติว่าคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งที่ชอบหรือไม่

จะเห็นได้ว่า ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานแล้วว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้น เป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล

3.3.4 สาละสำคัญขอพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองไว้ในหมวด 2 ส่วนที่ 5 มาตรา 44 ถึงมาตรา 48 โดยมีสาระสำคัญดังนี้

3.3.4.1 คำสั่งทางปกครองที่อาจอุทธรณ์ได้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 44 นั้น ต้องมีลักษณะดังนี้¹⁰⁶

1) ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยรัฐมนตรี¹⁰⁷ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยรัฐมนตรีไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเฉพาะฉบับใด ก็เป็นองค์กรสูงสุดตามกฎหมายฉบับนั้นๆ จึงไม่มีผู้บังคับบัญชาที่สูงกว่าที่จะพิจารณาคำอุทธรณ์ได้

2) ไม่ใช่คำสั่งทางปกครองของคณะกรรมการ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองออกโดยคณะกรรมการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการทางปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหรือไม่¹⁰⁸ คำสั่งทางปกครองดังกล่าวไม่อยู่ภายใต้บังคับให้ต้องอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากคณะกรรมการต่างๆ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายโดยเฉพาะและไม่อยู่ในระบบสายการบังคับบัญชา คำสั่งทางปกครองของ

¹⁰⁶ ศรีณยู โปธิรัชตางกูร. (2540, มิถุนายน-กรกฎาคม). “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.”

วารสารสหภาพนายความ, 5, 28. หน้า 16-18.

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 4 วรรคหนึ่ง.

¹⁰⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ ข เล่มเดิม. หน้า 113.

คณะกรรมการที่ออกมาจึงสิ้นสุดเฉพาะเจ้าหน้าที่ที่สั่งการ และไม่มีผู้บังคับบัญชาในระดับสูงกว่าที่จะมาพิจารณาคำอุทธรณ์¹⁰⁹

ในกรณีที่คู่กรณีไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว คู่กรณีย่อมมีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลให้เพิกถอนคำสั่งเหล่านี้ได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน

3) ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ไว้โดยเฉพาะแล้ว การอุทธรณ์ก็ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะนั้นๆ กำหนดไว้ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 3 วรรคสอง ที่ไม่ให้นำความในพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกฎหมายสองฉบับและป้องกันไม่ให้หลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัตินี้ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์กลางขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะ ซึ่งอาจประสงค์กำหนดระบบอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะให้แตกต่างจากกรณีทั่วไปตามความจำเป็นของเรื่องนั้นๆ¹¹⁰

3.3.4.2 หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์

1) ผู้ที่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง การยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการโดยคู่กรณีได้แก่ ผู้ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองและผู้ซึ่งได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากสิทธิของผู้นั้นจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง¹¹¹ แต่สำหรับบุคคลภายนอกที่มีได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครองนั้น หากได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งทางปกครองก็สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นต่อองค์กรวินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองได้โดยตรง มิได้อยู่ในบังคับต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองก่อนแต่อย่างใด¹¹²

2) ผู้ที่จะรับอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง คู่กรณีต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เพราะบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและอยู่ในฐานะที่จะทบทวนคำสั่งทางปกครองของตนเองได้ดีที่สุด¹¹³

¹⁰⁹ ศรีณยู โปธิรัชตางกูร. เล่มเดิม. หน้า 14-15.

¹¹⁰ ฤทัย หงส์สิริ ฅ เล่มเดิม. หน้า 388.

¹¹¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 5.

¹¹² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44.

¹¹³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44 วรรคหนึ่ง.

3) รูปแบบของคำอุทธรณ์ คำอุทธรณ์จะต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย¹¹⁴ ดังนั้น หากคู่กรณีที่ไม่พอใจคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องทำคำอุทธรณ์โดยระบุประเด็นข้อโต้แย้งให้ชัดเจนเพียงพอให้ฝ่ายปกครองเข้าใจได้ถึงข้อโต้แย้งของผู้อุทธรณ์ก็ถือว่าเป็นคำอุทธรณ์แล้ว¹¹⁵ ในด้านรูปแบบของคำอุทธรณ์อาจกล่าวได้ว่า กฎหมายไม่ได้วางหลักเกณฑ์เรื่องรูปแบบไว้อย่างเคร่งครัด

4) ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ คู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 15 วันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง¹¹⁶ แต่ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดมิได้ระบุกรณีที่อาจอุทธรณ์หรือโต้แย้ง การยื่นคำอุทธรณ์หรือคำโต้แย้ง และระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งไว้ในคำสั่งทางปกครองนั้นด้วย¹¹⁷ ระยะเวลาสำหรับการอุทธรณ์หรือการโต้แย้งนั้นจะเริ่มนับใหม่ นับตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหลักเกณฑ์ดังกล่าว แต่ถ้าไม่มีการแจ้งใหม่ดังกล่าวและระยะเวลาที่อาจอุทธรณ์ได้ตามพระราชบัญญัตินี้ (15 วัน ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง) หรือตามกฎหมายเฉพาะ (ถ้ามี) มีระยะเวลาสั้นกว่าหนึ่งปี ให้ขยายเป็น 1 ปีนับแต่วันที่รับคำสั่งทางปกครอง¹¹⁸

5) ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ โดยที่ระบบการอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นระบบการอุทธรณ์ 2 ชั้น (A Deux Instances) กล่าวคือ ในชั้นแรกคู่กรณีจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองก่อนในส่วนของ การพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย¹¹⁹ แต่ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ซึ่งโดยหลักได้แก่ หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง ทั้งนี้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ทันตามกำหนดก็สามารถที่จะขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว โดยผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลา

¹¹⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44 วรรคสอง.

¹¹⁵ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์ ก เล่มเดิม. หน้า 392-393.

¹¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 40 วรรคหนึ่ง.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 40 วรรคสอง.

¹¹⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45 วรรคหนึ่ง.

ดังกล่าวด้วย¹²⁰

ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์นั้นย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 45 วรรคสาม และกฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งอาจแบ่งลักษณะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามอำนาจในการควบคุมได้เป็น 2 กลุ่ม คือ

(1) กลุ่มผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาตามสายงาน เช่น

ก. หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของส่วนราชการประจำจังหวัดหรือส่วนราชการประจำอำเภอของกระทรวง ทบวง กรม เช่นเดียวกัน

ข. อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม แล้วแต่กรณี ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเลขานุการกรม หัวหน้าส่วนราชการระดับกองหรือส่วนราชการประจำเขต หรือผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาของอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม ซึ่งดำรงตำแหน่งสูงกว่านั้น

ค. ปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวงแล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งอธิบดีหรือเทียบเท่า¹²¹

ง. นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงหรือปลัดทบวง

จ. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด นายอำเภอ เจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของจังหวัดเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการของอำเภอ หรือเจ้าหน้าที่ของสภาตำบล

ฉ. ผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณีในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น

¹²⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45 วรรคสอง.

¹²¹ กฎกระทรวงว่าด้วยกลุ่มภารกิจ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2546 ออกตามความในมาตรา 21 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ข้อ 32 (2) กำหนดให้หัวหน้ากลุ่มภารกิจเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นอธิบดีหรือผู้ดำรงตำแหน่งเทียบเท่าในกลุ่มภารกิจ.

(2) กลุ่มผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งมีอำนาจกำกับดูแล เช่น

ก. ผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น

ข. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด หรือในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค

ค. คณะกรรมการรัฐวิสาหกิจ ในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจนั้น

6) ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ ในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เจ้าหน้าที่พิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นในปัญหาข้อเท็จจริง ปัญหาข้อกฎหมายหรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใด ทั้งนี้ไม่จำเป็นที่จะเพิ่มภาระหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้¹²² จะเห็นได้ว่า ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองซึ่งพิจารณาอุทธรณ์ชั้นต้นก็ดี และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ก็คือต่างมีขอบเขตในการทบทวนคำสั่งทางปกครองอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ สามารถทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ทั้งปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย ความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง¹²³ โดยไม่ได้แยกว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้นอยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาตามสายงาน หรือเป็นผู้กำกับดูแล

3.3.4.3 ผลของการอุทธรณ์ เมื่อได้มีการยื่นอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว ผลที่เกิดขึ้นตามมาพอสรุปได้ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะมีหน้าที่ต้องรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา หากคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีหน้าที่ต้องพิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ที่สามารถพิจารณา ทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจมีผลนำไปสู่การเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งต่อไป¹²⁴ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็จะก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้มีอำนาจพิจารณา

¹²² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 46.

¹²³ บรรเจิด สิงคะเนติ ข เล่มเดิม. หน้า 124.

¹²⁴ ฤทัย หงส์ศิริ ง (2540). การทบทวนคำสั่งทางปกครอง (เอกสารการประชุมวิชาการเรื่อง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539). หน้า 392-393.

คำอุทธรณ์ที่จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลให้ผู้อุทธรณ์ทราบ

2) การยื่นอุทธรณ์จะมีผลทำให้อายุความในการฟ้องคดีปกครองสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือมีการยื่นคำขอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทเพื่อให้วินิจฉัยชี้ขาด จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่น

3) ผลของการอุทธรณ์อาจนำไปสู่การยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิมในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า คำสั่งทางปกครองเดิมเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม ในกรณีที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เห็นว่า คำสั่งทางปกครองเดิมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4) การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะเป็นประการอื่น

5) เป็นการสงวนสิทธิสำหรับผู้อุทธรณ์ที่จะฟ้องคดีต่อองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลได้ต่อไป

3.3.5 การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน

มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยเงินค่าสินไหมทดแทนได้ แต่ขั้นตอนในการออกคำสั่งย่อมเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การประปานครหลวง (กปน.) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ¹²⁵ อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าวมีขั้นตอนในการออกคำสั่งตามมาตรา 12 ดังต่อไปนี้

3.3.5.1 กรณีเจ้าหน้าที่การประปานครหลวงกระทำละเมิดต่อการประปานครหลวง

1) การรายงานความเสียหาย ในกรณีที่ทรัพย์สินของการประปานครหลวงได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่การประปานครหลวงเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบโดยไม่ชักช้า เมื่อหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดและทรัพย์สินเสียหายทราบเรื่องก็จะรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าการการประปานครหลวงในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เมื่อผู้ว่าการ

¹²⁵ พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510, มาตรา 6.

การประสานครหลวงได้รับรายงานความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของการประสานครหลวง และเมื่อพิจารณาจากรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของพนักงานแล้ว ก็จะสั่งการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบใช้¹²⁶ โดยคณะกรรมการมีจำนวนไม่เกิน 5 คน โดยแต่งตั้งจากพนักงานที่อยู่ในสังกัดการประสานครหลวงตามที่เห็นสมควร ในการแต่งตั้งคณะกรรมการให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้โดยคำนึงถึงอายุความด้วย

3) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด เมื่อคณะกรรมการได้รับคำสั่งแต่งตั้งแล้ว จะทำการสอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นมาจากเหตุใด
 (2) ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด ในกรณีที่ทรัพย์สินมีค่าเสื่อมราคา ก็จะนำมาหักออกจากราคาค่าเสียหายด้วย

(3) ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงานส่วนรวมมีหรือไม่ และจะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหายด้วย (ถ้ามี)

(4) ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ผู้ใด และจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเนื่องจากการเป็นกรกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คณะกรรมการจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะให้รับผิดชอบใช้จำนวนเท่าใดตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด¹²⁷ นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีอำนาจพิจารณาและตรวจสอบข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการทำละเมิด รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องรับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญและตรวจสอบเอกสาร วัตถุหรือสถานที่¹²⁸

ในระหว่างการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการต้องเปิดโอกาสให้พนักงานหรือลูกจ้างผู้ทำละเมิดหรือผู้เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จแล้ว

¹²⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 8.

¹²⁷ กระทรวงการคลัง. “หนังสือด่วนที่สุด กค 0406.2/ว.66 เรื่องแนวทางการกำหนดสัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” 25 กันยายน 2550.

¹²⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 14 วรรคหนึ่ง.

ก็จะประชุมเสนอความเห็น โดยในการประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ เช่น เจ็บป่วย ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม¹²⁹

การลงมติให้ถือเสียงข้างมาก แต่กรณีที่กรรมการคนใดมีความเห็นแตกต่างหรือไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุมอาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการยังไม่เป็นที่ยุติ เพราะจะต้องส่งความเห็นของคณะกรรมการพร้อมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ไปให้ผู้ตั้งแต่งตั้ง ซึ่งก็คือ ผู้ว่าการการประปานครหลวงเพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป ทั้งนี้ผู้ตั้งแต่งตั้งอาจให้คณะกรรมการทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติมให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้¹³⁰

4) การพิจารณาผลและการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อผู้ว่าการการประปานครหลวงได้รับผลการพิจารณาจากคณะกรรมการแล้ว ก็จะรีบดำเนินการสั่งการอย่างช้าไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับผลการสอบสวน หากเห็นว่าคณะกรรมการได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว ก็จะวินิจฉัยสั่งการว่า การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่และเป็นจำนวนเท่าใดตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 10 วรรคหนึ่งประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้สามารถวินิจฉัยได้โดยไม่ผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการ โดยอาจมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการได้ และเมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วจะไม่แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เนื่องจากกระบวนการยังไม่แล้วเสร็จ กล่าวคือ ผู้ว่าการการประปานครหลวงจะต้องสั่งการให้หน่วยงานที่พนักงานหรือลูกจ้างผู้ทำละเมิดสังกัดส่งสำนวนไปยังกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบภายใน 7 วันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ¹³¹

5) การตรวจสอบและแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนจากการประปานครหลวงแล้วจะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้าและมีอำนาจตรวจ

¹²⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 13 วรรคหนึ่ง.

¹³⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 16 วรรคหนึ่ง.

¹³¹ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค 0406.2/ว.66 เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการอุทธรณ์ ฎีกาคดีแพ่งและอุทธรณ์คดีปกครอง.” 23 มิถุนายน 2549.

สอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้ผู้ใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้
ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้¹³² ซึ่งในการพิจารณาของกระทรวงการคลังจะมี
คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่ง เป็นผู้พิจารณาและให้ความเห็นต่อกระทรวงการคลัง
ซึ่งประกอบด้วย

- (1) อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นประธานกรรมการ
- (2) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (3) ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด
- (4) ผู้แทนสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
- (5) ผู้แทนกระทรวงการคลังตามจำนวนที่จำเป็นซึ่งปลัดกระทรวงการคลัง

แต่งตั้งเป็นกรรมการ

คณะกรรมการพิจารณาความรับผิดชอบทางแพ่งอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อ
ปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายได้ โดยให้นำความในข้อ 13 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย
หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับโดย
อนุโลม โดยการพิจารณาของกระทรวงการคลังต้องพิจารณาให้เสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่
น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว
ผู้ว่าการการประปานครหลวงจะมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

6) การรายงานผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง เมื่อได้รับแจ้งผลการ
พิจารณาจากกระทรวงการคลังแล้ว หน่วยงานที่พนักงานหรือลูกจ้างผู้ทำละเมิดสังกัดต้อง
ดำเนินการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับ
ความเห็นของการประปานครหลวง ให้รายงานให้ผู้ว่าการการประปานครหลวงทราบและพิจารณา
สั่งการให้ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังพร้อมแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ

(2) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับ
ความเห็นของการประปานครหลวง ให้รายงานให้ผู้ว่าการการประปานครหลวงทราบและพิจารณา
สั่งการให้ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังพร้อมแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ให้
การประปานครหลวงเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดมีกำหนดอายุความสองปี
นับแต่วันที่มีการประปานครหลวงรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน¹³³

¹³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 17 วรรคสาม.

¹³³ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 10 วรรคสอง.

(3) ในกรณีที่กระทรวงการคลังและการประปานครหลวงมีความเห็นแตกต่างกัน เช่น การประปานครหลวงเห็นว่าเป็นการที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อ จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่กระทรวงการคลังเห็นว่าเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน ให้การประปานครหลวง หารายงานให้ผู้ว่าการการประปานครหลวงทราบและพิจารณาสั่งการให้ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ของการประปานครหลวงผู้ทำละเมิดมีกำหนดอายุความหนึ่งปี¹³⁴ นับแต่วันที่การประปานครหลวงมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

7) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อเห็นว่าการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่การประปานครหลวงเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ผู้ว่าการการประปานครหลวงก็จะมียอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้คำสั่งดังกล่าวจะต้องแจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความการอุทธรณ์และอายุความฟ้องคดีให้ทราบด้วย

3.3.5.2 กรณีเจ้าหน้าที่การประปานครหลวงกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น มีขั้นตอนดังนี้

1) การรายงานความเสียหาย เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบโดยไม่ชักช้า เมื่อหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดและทรัพย์สินเสียหายทราบเรื่องก็จะรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าการการประปานครหลวงในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้ว่าการการประปานครหลวงและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับ ความเสียหายมียานาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและร่วมกันลงนามในคำสั่งแต่งตั้งกรรมการ โดยคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องดำเนินการตามข้อ 13 ข้อ 14 ข้อ 15 และข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

¹³⁴ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 12.

3) เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดพิจารณาเสร็จแล้ว จะรายงานผลการสอบสวนไปยังผู้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วม ทั้งนี้ผู้แต่งตั้งจะร่วมกันวินิจฉัยสั่งการ และเสนอความเห็นทั้งหมดไม่ว่าจะเห็นตรงกันหรือไม่ไปยังกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบต่อไป และเมื่อได้ดำเนินการตามข้อ 17 และข้อ 18 ของระเบียบนี้แล้ว ถ้าในชั้นที่สุดยังมีความเห็นตามข้อ 18 แตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็จะต้องเสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด

4) เมื่อได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยงานของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดอยู่ก็จะรายงานให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมรับทราบและ พิจารณาสั่งการให้ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังหรือคณะรัฐมนตรี พร้อมกับแจ้งคำสั่งนั้น ให้ผู้เกี่ยวข้องทราบ

5) เมื่อเห็นว่าการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่การประปานครหลวงเป็นการจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบด้วยมาตรา 8 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิด พ.ศ. 2539 ผู้ว่าการการประปานครหลวงมีอำนาจออกคำสั่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้คำสั่งดังกล่าวจะต้องแจ้ง ด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุ ความการอุทธรณ์และอายุความฟ้องคดีให้ทราบด้วย

3.3.5.3 กรณีพนักงานการประปานครหลวงกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกตามหมวด 2 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 30 ได้ให้คำจำกัดความว่า

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรมหรือส่วนราชการอย่าง อื่นที่มีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาคแต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่นรัฐวิสาหกิจหรือ หน่วยงานอื่นของรัฐ

ดังนั้น ในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2539 จึงได้มีมติว่า “ในกรณีราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ยังไม่สามารถจัด ให้มีระเบียบได้ ให้ผู้รับผิดชอบจัดให้มีระเบียบของหน่วยงานดังกล่าวโดยมีคำสั่งให้หน่วยงาน ของตนปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยอนุโลม และให้รัฐมนตรีที่เป็นผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง ตามนัยหนังสือสำนัก เลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0214/ว 235 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2539 และหนังสือกระทรวง มหาดไทย หนังสือที่ มท 0211.3/ว 3958 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2539 แจ้งให้การประปานครหลวง

ทราบ และดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งต่อมาการประปานครหลวงได้บัญญัติข้อบังคับฉบับที่ 110 ว่าด้วย หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีพนักงานหรือลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก พ.ศ. 2541 โดยนำหลักปฏิบัติตามความในหมวด 2 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มากำหนดในข้อบังคับโดยอนุโลม โดยมีขั้นตอนดังนี้

1) การรายงานความเสียหาย ในกรณีที่ทรัพย์สินของบุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่การประปาฯ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต้องรายงานความเสียหายให้ผู้บังคับบัญชาตามสายงานของตนทราบ โดยไม่ชักช้า เมื่อหัวหน้าหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดสังกัดและทรัพย์สินเสียหายทราบเรื่องก็จะรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงผู้ว่าการการประปาฯนครหลวงในฐานะหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเมื่อเจ้าหน้าที่ของการประปาฯนครหลวงได้ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายอาจดำเนินการโดย

(1) ร้องขอให้การประปาฯนครหลวงชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยเมื่อการประปาฯนครหลวงได้รับคำขอนั้นแล้วก็จะออกไปรับคำขอไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้น โดยไม่ชักช้า และหากเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการประปาฯนครหลวงก็ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามระเบียบ โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้คณะกรรมการต้องพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากไม่อาจพิจารณาได้ทันก็ต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้กำกับดูแลทราบ และขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่ต้องไม่เกิน 180 วัน

(2) กรณีผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล ผู้ว่าการการประปาฯนครหลวงจะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการ โดย ไม่ชักช้า เว้นแต่จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการไว้แล้ว และให้ฝ่ายกฎหมายประสานงานกับสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อเตรียมการต่อสู้คดี พร้อมทั้งรายงานให้กระทรวงการคลังทราบ และปฏิบัติตามคำแนะนำของกระทรวงการคลังโดยอาจเรียกเจ้าหน้าที่เข้ามาเป็นคู่ความในคดี ดังนี้

ก. ถ้าผลการพิจารณาของผู้ว่าการการประปาฯนครหลวงยุติเป็นที่สุดว่าความเสียหายเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องไม่เรียกเจ้าหน้าที่นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลไว้ก่อนแล้ว หรือมีการเรียกเจ้าหน้าที่เป็นคู่ความในคดีก่อนแล้ว ผู้ว่าการการประปาฯนครหลวงจะแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นพ้นจากการเป็นคู่ความในคดีและขอให้พนักงานอัยการให้การช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหน้าที่ในระหว่างนั้น

ข. ถ้าผู้ว่าการการประปานครหลวง เห็นว่า การที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไป ไม่ใช่ในการปฏิบัติหน้าที่หรือเมื่อฟังความเห็นของคณะกรรมการหรือได้รับทราบผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลัง เห็นว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ให้เรียกเจ้าหน้าที่นั้นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

ทั้งนี้ตามข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ 110 ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิด กรณีพนักงานหรือลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก พ.ศ. 2541 ระเบียบการในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น ให้นำข้อ 7 ถึงข้อ 18 มาใช้บังคับในกระบวนการพิจารณา

3) การพิจารณาผลและการส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เมื่อผู้ว่าการการประปานครหลวงได้รับผลการพิจารณาจากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว จะดำเนินการสั่งการอย่างช้าไม่เกิน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับผลการสอบสวน หากเห็นว่าคณะกรรมการได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานครบถ้วนแล้ว ก็จะวินิจฉัยสั่งการว่า การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทั้งนี้สามารถวินิจฉัยได้โดยไม่ต้องมีคำขออยู่กับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด โดยอาจมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ และเมื่อมีคำวินิจฉัยแล้วจะไม่แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เนื่องจากกระบวนการยังไม่แล้วเสร็จ กล่าวคือ ผู้ว่าการการประปานครหลวงจะต้องสั่งการให้หน่วยงานที่พนักงานหรือลูกจ้างผู้ทำละเมิดสังกัดส่งสำนวนไปยังกระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบภายใน 7 วันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ

4) การตรวจสอบและแจ้งผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง เมื่อกระทรวงการคลังได้รับสำนวนจากการประปานครหลวงแล้วจะต้องพิจารณาโดยไม่ชักช้าและมีอำนาจตรวจสอบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่เห็นสมควรจะให้บุคคลใดส่งพยานหลักฐานหรือมาให้ถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมอีกก็ได้¹³⁵ ในกรณีที่ปรากฏว่าการประปานครหลวงต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาคำว่าความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จะมีหรือไม่ และจะไล่เบี้ยหรือชดเชยเพียงใด หลังจากที่กระทรวงการคลังได้ตรวจสอบเรื่องแล้ว ก็จะแจ้งผลการพิจารณาให้การประปานครหลวงทราบ

¹³⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, ข้อ 17 วรรคสาม.

5) การรายงานผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง เมื่อการประปานครหลวง ได้รับแจ้งผลการพิจารณาจากกระทรวงการคลังแล้ว ต้องดำเนินการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า เจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับความเห็นของการประปานครหลวง ให้รายงานให้ผู้ว่าการการประปานครหลวงทราบและพิจารณา สั่งการให้ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังพร้อมแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และขออนุมัติจ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย¹³⁶

(2) ในกรณีที่กระทรวงการคลังเห็นว่า เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกับความเห็นของการประปานครหลวง ให้รายงานให้ผู้ว่าการการประปานครหลวงทราบและพิจารณา สั่งการให้ปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลังพร้อมแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ และขออนุมัติจ่ายเงินชดเชยแก่ผู้เสียหาย ทั้งนี้ในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดมีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่การประปานครหลวงรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้พึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน¹³⁷

6) การออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน เมื่อการประปานครหลวงได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหายแล้ว เนื่องจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ผู้ว่าการการประปานครหลวงก็จะมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 ทั้งนี้คำสั่งดังกล่าวจะต้องแจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวและฟ้องคดีต่อศาลได้ พร้อมกับแจ้งกำหนดอายุความการอุทธรณ์และอายุความฟ้องคดีให้ทราบด้วย

3.4 การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ในกรณีที่การประปานครหลวงมีคำสั่งให้พนักงานการประปานครหลวงหรือลูกจ้างผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เพราะเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเนื่องจากการกระทำของตนไม่ได้เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเป็นการกระทำที่ต้องรับผิดชอบแต่จำนวนที่ต้องชดเชย

¹³⁶ ข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ 110 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด กรณีพนักงานหรือลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก พ.ศ. 2541 ข้อ 16 วรรคหนึ่ง

¹³⁷ ข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ 110 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด กรณีพนักงานหรือลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก พ.ศ. 2541 ข้อ 16 วรรคสอง

นั้นน้อยกว่าจำนวนเงินที่การประปานครหลวงกำหนด เพราะเหตุว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตคนั้น เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของการประปานครหลวงเอง หรือมาจากความผิดพลาดบกพร่องของระบบการดำเนินงาน จึงทำให้คำสั่งนั้นไม่ถูกต้อง ในกรณีเช่นนี้ พนักงานของการประปานครหลวงหรือลูกจ้างนั้น ก็จะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพราะคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไปยังผู้ว่าการการประปานครหลวง ในฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งดังกล่าว

เมื่อผู้ว่าการการประปานครหลวงได้รับคำอุทธรณ์โต้แย้งของพนักงานหรือลูกจ้างของการประปานครหลวงผู้ถูกบังคับตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว ก็จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์ทราบโดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยหากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็อาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเดิมหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย¹³⁸ แต่หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน จะรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังคณะกรรมการการประปานครหลวงผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์¹³⁹ ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์¹⁴⁰

คณะกรรมการการประปานครหลวงผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาเรื่องดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการการประปานครหลวงจะมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในกรณีนี้ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว¹⁴¹ เมื่อคณะกรรมการการประปานครหลวงผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการประปานครหลวงยังไม่ถูกต้อง จึงจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต่อไป

¹³⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45 วรรคหนึ่ง.

¹³⁹ กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, ข้อ 2 (11).

¹⁴⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45 วรรคสอง.

¹⁴¹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 45 วรรคสอง.

การตีความการอุทธรณ์คำสั่งตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2546 ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 22/2546 ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามบทบัญญัติมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 (ประชุมใหญ่) ระหว่างนายนิรินทร์ โพธิ์งาม ผู้ฟ้องคดี กับเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 1 นายกเทศมนตรีเมืองสุราษฎร์ธานี ที่ 2 จังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 3 และผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ 4 ผู้ถูกฟ้องคดี ดังนี้

“คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เป็นขั้นตอนการดำเนินงานภายในหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงว่า มีการกระทำละเมิดและมีผู้ใดจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จำนวนเท่าใด ถือเป็นขั้นตอนดำเนินการภายในของฝ่ายปกครอง มิได้มีผลโดยตรงต่อผู้ฟ้องคดี แต่เป็นเหตุที่ผู้ฟ้องคดีจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในการฟ้องคดีที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนได้ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

สำหรับคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน มีทั้งส่วนที่กล่าวหาผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ และกระทำละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ในการสนับสนุนให้เจ้าพนักงานทำเอกสารเท็จเมื่อข้อ 18 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดทางเจ้าหน้าที่ฯ และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวได้ คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งต้องอุทธรณ์ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่โดยที่ในคำสั่งดังกล่าวระบุว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายใน 90 วัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครอง โดยมิได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อนจึงเป็นผลมาจากการออกคำสั่งโดยปฏิบัติตามข้อ 19 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีเข้าใจโดยสุจริตตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่าตนสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ก่อน หากศาลนำมาเป็นเหตุไม่รับคำฟ้องตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ ก็จะเกิดความไม่เป็นธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อมีการฟ้องว่าคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะ

คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9
วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองฯ”

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ทำให้คำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้
คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 12 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539
จะต้องมีการอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง จึงจะสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองตามนัย
มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

บทที่ 4

ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติ

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีการประปานครหลวง

การที่รัฐมีภารกิจและความรับผิดชอบอย่างมากมาในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนกิจการอื่นใดเพื่อเป็นการพัฒนาและส่งเสริมให้ประเทศมีความก้าวหน้า ส่งผลให้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ย่อมต้องมีความเกี่ยวข้องและมีผลกระทบต่อบุคคลหนึ่งบุคคลใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของโอกาสก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นต่อกรณีของหน่วยงานภายในของรัฐด้วยกันเอง หรือหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นโดยทั่วไป ซึ่งก่อนมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 นั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาและมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายประการ จากการนำหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ใช้บังคับกับการกระทำละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกันมากำหนดใช้กับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเช่นเดียวกับเอกชน ซึ่งได้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการทำงานที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปนั้นเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐแต่ตนเองกลับต้องมารับผิดเป็นการส่วนตัว นอกจากนี้ เงินเดือนที่เจ้าหน้าที่ได้รับนั้นค่อนข้างมีสัดส่วนที่แตกต่างกับความรับผิดที่เกิดขึ้น เนื่องจากเงินเดือนของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นไปตามความเหมาะสมของสภาพทางเศรษฐกิจ ในขณะที่ขอบข่ายการดำเนินงานของรัฐนั้นมีลักษณะค่อนข้างกว้างขวางและอาจก่อให้เกิดความเสียหายมีมูลค่าเป็นจำนวนมาก อีกทั้งการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหลายคนจะต้องรับผิดร่วมกันอย่างลูกหนี้ร่วมยังได้สร้างปัญหาในเรื่องความรับผิดสูงเกินส่วน กรณีดังกล่าวทำให้เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจที่จะดำเนินการต่างๆ ตามหน้าที่อย่างจริงจัง เนื่องจากเกรงว่าจะต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว ซึ่งส่งผลต่อระบบการดำเนินงานของทางราชการเป็นอย่างมาก เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับกับการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในผล

แห่งละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของตนเฉพาะเมื่อได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น

เมื่อศึกษาถึงกรณีของการประปานครหลวง ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 มีภารกิจหลักในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคและมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ทำให้การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวงอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หากดำเนินการก่อให้เกิดความเสียหายต่อการประปานครหลวง ต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอก โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวง การประปานครหลวงในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมวด 1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ และจัดให้มีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สำหรับหน่วยงาน ให้สอดคล้องกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวในกรณีตามหมวด 2 กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ซึ่งไม่ใช่บังคับกับรัฐวิสาหกิจ การประปานครหลวงจึงได้กำหนดข้อบังคับสำหรับกรณีตามหมวด 2 คือ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกขึ้นใช้บังคับเอง อันได้แก่ “ข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ 110 ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด กรณีพนักงานหรือลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก พ.ศ. 2541” เพื่อใช้บังคับแก่พนักงานของการประปานครหลวง

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายและหลักเกณฑ์ข้อบังคับของการประปานครหลวงข้างต้น หากเกิดความเสียหายขึ้น โดยพบว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวง ผู้ว่าการการประปานครหลวงในฐานะหัวหน้าหน่วยงานต้องพิจารณาดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและสรุปทำความเข้าใจเสนอผู้ว่าการการประปานครหลวงวินิจฉัยสั่งการ โดยในการวินิจฉัยสั่งการของผู้ว่าการการประปานครหลวงหากพิจารณาแล้วเห็นว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวงด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ว่าการการประปานครหลวงมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหม

ทดแทนดังกล่าวซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁴²

กรณีดังกล่าวเกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจึงเกิดเป็นปัญหาว่าหากพนักงานการประปานครหลวงผู้กระทำละเมิดไม่พอใจคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจะสามารถดำเนินการโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวได้อย่างไร ซึ่งตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 565/2546 (ประชุมใหญ่) มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะและไม่มีบทบัญญัติว่าคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้เป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใด จึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์กลางของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยให้อุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่ง ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง ซึ่งหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามมาตรา 45 วรรคสอง¹⁴³ โดยเมื่อดำเนินการตามกระบวนการภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้วจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ทำให้ในกรณีของการประปานครหลวงหากพนักงานการประปานครหลวงไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนจะต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าการประปานครหลวงในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง หากผู้ว่าการประปานครหลวงไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ต้องเร่งรายงานความเห็นพร้อมสำนวนและคำอุทธรณ์ไปยังประธานกรรมการการประปานครหลวงในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์¹⁴⁴ เมื่อประธานกรรมการการประปานครหลวงแจ้งผลการพิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว หากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์พนักงานการประปานครหลวงผู้กระทำละเมิดที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานในลักษณะนายจ้างลูกจ้างจึงถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ที่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลแรงงาน จึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องศาลแรงงานได้ตามนัยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522

¹⁴² คำสั่งศาลปกครองที่ 113/2545.

¹⁴³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, มาตรา 44-45.

¹⁴⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539, มาตรา 44-45 และกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ข้อ 2 (11).

เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ทำให้เกิดเป็นประเด็นปัญหาจากการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หลายประการ ทั้งในเรื่องการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์ที่กำหนดให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งหากไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่าคู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นยอมรับตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงกำหนดระยะเวลาในมาตราดังกล่าว แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับและก่อให้เกิดความผูกพันได้โดยเร็ว จึงได้กำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งต้องรีบดำเนินการยื่นอุทธรณ์โดยเร็ว แต่กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ 15 วัน ดังกล่าวย่อมเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไปในการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับให้หาคำสั่งใหม่ทดแทนจะจัดทำคำอุทธรณ์เพื่อเสนอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาได้ทันภายในเวลาที่กำหนด ประกอบกับปัญหาในเรื่องบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เนื่องจากในกรณี que เห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม กฎหมายกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ทำคำสั่งนั้น ทำให้ความเป็นไปได้ในการที่จะให้มีการตรวจสอบ ทบทวน เปลี่ยนแปลงแก้ไขความบกพร่องของคำสั่งดังกล่าว ย่อมมีความเป็นไปได้น้อยที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นจะวินิจฉัยสั่งการหรือเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างไปจากที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ และเมื่อผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมสำนวนและคำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เห็นว่าเป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้อุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาจากการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประปานครหลวงซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประปานครหลวงซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจที่มีสถานะก้ำกึ่งระหว่างการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เพราะมีความสัมพันธ์ของสายการบังคับบัญชาในลักษณะของเอกชนในเรื่องจ้างแรงงาน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มิบบัญญัติกฎหมายแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ คือพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 อีกทั้งยังมีการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นที่สำคัญหลายประการ ทั้งการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และความสามารถในการรักษาหรือหรือยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับสภาพการจ้างผ่านสหภาพแรงงานได้

ดังนั้น ในกรณีที่มีเหตุทำให้พนักงานของการประปานครหลวงต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอก เพราะเหตุ

กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ว่าการการประปานครหลวงออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 โดยต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งหมดย่อมเป็นการสร้างภาระและขั้นตอนให้แก่ผู้รับคำสั่งโดยเฉพาะในกรณีของพนักงานการประปานครหลวงหลายประการตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

4.1 ปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆ ว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (object) อันเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเงื่อนไขโดยไม่ใช้อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจอันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่างๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม จากการตีความตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ให้นำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ คือ

4.1.1 ปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์แม้จะเป็นกระบวนการเยียวยาภายในทางปกครอง ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการทบทวนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี โดยกำหนดไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้กำหนดให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครอง จะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งหากไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่า คู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นยอมรับตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาถึงกำหนด ระยะเวลาในมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทาง ปกครองมีผลบังคับและก่อให้เกิดความผูกพันได้โดยเร็ว ประกอบกับการอุทธรณ์ไม่เป็นการทูลลา การบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จึงส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นอย่าง ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงได้กำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งต้องรีบดำเนินการ ยื่นอุทธรณ์โดยเร็ว แต่กำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ 15 วัน ดังกล่าวย่อมเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ในการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะจัดทำอุทธรณ์เพื่อเสนอให้เจ้าหน้าที่ ผู้ทำคำสั่งพิจารณาได้ทันภายในเวลาที่กำหนด และหากวันใดตรงกับวันหยุดราชการหรือวันหยุด นักชัตตกษ์และเป็นวันสุดท้ายที่จะใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ได้แล้ว ก็จะมีผลเป็นการตัดสิทธิของคู่กรณี เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าระยะเวลา 15 วันนั้น หมายถึง 15 วันทำการ จึงต้องรวม วันหยุดราชการหรือวันหยุดนักชัตตกษ์เข้าไว้ในระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วย

นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีความแตกต่างกัน โดยบัญญัติให้หากผู้ทำคำสั่ง ทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ตามมาตรา 45 วรรคสอง และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่ วันที่ตนได้รับรายงาน แต่หากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ตามกำหนด ผู้มีอำนาจพิจารณาคำ อุทธรณ์สามารถที่จะขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบ กำหนดเวลาดังกล่าว

4.1.2 บุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา 44 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทาง ปกครอง ได้แก่คู่กรณี โดยคู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทาง ปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้ที่รู้เรื่องคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวดีที่สุด โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว มาตรา 45 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ ราชการ ทางปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาให้แล้วเสร็จ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าตนเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์นั้น โดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์

โดยกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหน้าที่จะต้องรายงานความเห็นของตนพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งก็คือผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็น ไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนด เวลา 30 วันดังกล่าว ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา 30 วันแรก สำหรับเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น มาตรา 46 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองให้อำนาจเจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งนั้นไปในทางใดไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองข้างต้นแล้ว เห็นว่า สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยเรื่องดังกล่าวของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ การพิจารณาอุทธรณ์ต้องอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนพิจารณาอุทธรณ์แล้ว หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็จะดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมไปในทางใดทางหนึ่งภายในขอบอำนาจและหน้าที่ของตน ซึ่งจะทำให้การพิจารณานั้นเป็นอันยุติ แต่ถ้าหากพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งก็คือ ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยต่อไป สำหรับกรณีของการระปานครหลวงนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน คือ ผู้ว่าการการระปานครหลวง และในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ก็คือ ประธานกรรมการการระปานครหลวงในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้อุทธรณ์ เนื่องจากมีความเป็นไปได้น้อยที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นจะวินิจฉัยสั่งการหรือเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างไปจากที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ ประกอบกับในทางปฏิบัติก่อนที่ผู้ว่าการการระปานครหลวงจะแจ้งการสั่งการหรือออกคำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้ผู้เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำการละเมิดทราบ จะต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบเว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลัง

ประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ¹⁴⁵ เมื่อกระทรวงการคลังตรวจสอบและแจ้งผลการพิจารณาให้การประปานครหลวงทราบแล้ว ผู้ว่าการการประปานครหลวงจึงวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งส่วนใหญ่ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอก มักจะถือปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เพราะหากวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ว่าการการประปานครหลวงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ทำคำสั่งและต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หากไม่สามารถหาเหตุผลหักล้างความเห็นของกระทรวงการคลังได้ เป็นไปได้ยากที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการออกคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4.1.3 การขาดบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญของการอุทธรณ์ไว้ว่า ในกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้บัญญัติไว้ ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์จะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดไว้ก็ตาม ซึ่งเหตุที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดเรื่องการอุทธรณ์ไว้เช่นนี้ก็เพราะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะเป็นเรื่องพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะ การนำเอาหลักเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้จึงอาจไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการตามมา ส่วนกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ก็ต้องบังคับตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างเช่นคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งพิจารณาได้ว่าการขาดบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจนต้องนำเอาหลักเกณฑ์กลางที่

¹⁴⁵ ประกาศกระทรวงการคลัง, เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ 31 มีนาคม 2552

กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้ดังกล่าว ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ อาจไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาบางประการตามมาอันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องกับการดำเนินการต่างๆ ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมายนั้นๆ

4.2 ปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประปานครหลวง

การประปานครหลวงจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 โดยมีวัตถุประสงค์และหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ โดยดำเนินกิจการสาธารณูปโภคในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีรูปแบบลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานการประปานครหลวงกับหน่วยงานคือการประปานครหลวง เป็นความสัมพันธ์ภายใต้บทบัญญัติพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง ทำให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของพนักงานการประปานครหลวงนั้น ไม่ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมดเหมือนกับข้าราชการ กล่าวคือ พนักงานการประปานครหลวงโดยสภาพแรงงานการประปานครหลวง สามารถยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการทำงานหรือทำความเข้าใจกับการประปานครหลวงในฐานะนายจ้าง เพื่อจัดให้มีหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับข้อตกลงสภาพการจ้าง ซึ่งเป็นไปตามความสัมพันธ์ในฐานะเป็นเอกชนกับเอกชน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานราชการนั้นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ แต่งตั้ง หรือโยกย้าย จากลักษณะและรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรดังกล่าว จึงทำให้การประปานครหลวงมีลักษณะแตกต่างไปจากส่วนราชการของรัฐทั่วไป ขณะเดียวกันก็มีลักษณะสำคัญอันเป็นข้อแตกต่างจากเอกชนทั่วไป คือ มีระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยที่ใช้บังคับกับพนักงานผู้ที่ฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับข้าราชการ

ดังนั้น การที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่พนักงานหรือลูกจ้างของการประปานครหลวงไปกระทำละเมิดต่อการประปานครหลวง หรือต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอก ตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องนำบทบัญญัติในมาตรา 44, 45 และ 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับนั้น จึงไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประปานครหลวง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 ได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐได้โดยไม่ต้องฟ้องคดี โดยให้ถือเป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากมีนัยสำคัญตามหลักเกณฑ์หรือองค์ประกอบของคำสั่งทางปกครองอันเป็นคำสั่งที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมาย และผลของคำสั่งดังกล่าวมีผลในทางกฎหมาย โดยเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลอย่างใดอย่างหนึ่งหรือก่อให้เกิดการเคลื่อนไหวในสิทธิหรือหน้าที่แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงทำให้คำสั่งที่ให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดนั้นไม่ว่าจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐภายในสังกัด หน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือแม้แต่เป็นการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกแล้วแต่เป็นคำสั่งทางปกครองทั้งสิ้น โดยในกรณีนี้ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดครั้งที่ 22/2546 มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เป็นกฎหมายเฉพาะและไม่มิบทบัญญัติว่าคำสั่งทางปกครองเป็นที่สุดหรืออุทธรณ์ต่อบุคคลใดได้ โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยยืนยันแนวทางตามมติดังกล่าวในคำพิพากษา อ.47/2546 และคำสั่งที่ 565/2546 จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในมาตรา 44, 45 และ 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งหากไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ โดยเมื่อดำเนินการตามกระบวนการภายในฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้วจึงจะมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลแรงงานหรือศาลปกครองได้ แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 และมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของพนักงานรัฐวิสาหกิจในกรณีของพนักงานการประปานครหลวงกับหน่วยงานรัฐวิสาหกิจซึ่งก็คือ

การประปานครหลวงอันเป็นไปตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 แม้มีลักษณะบางอย่างที่เหมือนกับข้าราชการเช่น การเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้มีอำนาจมหาชนในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ แต่ในขณะที่เดียวกันพบว่าพนักงานของการประปานครหลวงนั้นมีความแตกต่างไปจากข้าราชการทั่วไปในข้อสำคัญ คือ มีความสามารถในการปรึกษาหารือหรือยื่นข้อเสนอเกี่ยวกับสภาพการจ้างผ่านสหภาพแรงงานได้ ทำให้สามารถเจรจาต่อรองเรียกร้องแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับเกี่ยวกับสภาพการจ้างได้ ในขณะที่ข้าราชการนั้นไม่สามารถกระทำได้นอกจากนี้การประปานครหลวงในฐานะรัฐวิสาหกิจยังมีการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นที่สำคัญหลายประการ ทั้งการใช้จ่ายงบประมาณและการบริหารงานบุคคล

ดังนั้น ในกรณีที่มีเหตุทำให้พนักงานของการประปานครหลวงต้องรับพิชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอก เพราะเหตุกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ว่าการประปานครหลวงออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 โดยต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นตามบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้งหมดย่อมเป็นการสร้างภาระและขั้นตอนให้แก่ผู้รับคำสั่ง โดยเฉพาะในกรณีของพนักงานการประปานครหลวงหลายประการตามประเด็นปัญหาดังต่อไปนี้

5.1.1 ปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ทั่วไปในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการออกคำสั่งทางปกครองต่างๆว่าจะต้องเตรียมการและดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้เป็นหลักในการปฏิบัติราชการของตน ขณะเดียวกันก็วางหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย อันเป็นการยอมรับสถานะของประชาชนว่าเป็นผู้ทรงสิทธิ (subject) ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน ซึ่งสถานะของประชาชนมิใช่เป็นผู้อยู่ภายใต้การปกครองที่ไร้สิทธิ (object) อันเป็นการพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐที่เรียกร้องให้การกระทำทุกอย่างของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นจะต้องกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความถูกต้องเหมาะสมกับเงื่อนไขโดยไม่ใช้อำนาจอย่างไร้เหตุผลหรือเกินสมควรแก่เหตุ หลักเกณฑ์ทั่วไปที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการสำคัญในการป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองใช้

อำนาจตามอำเภอใจอันจะส่งผลให้คำสั่งทางปกครองต่างๆ มีความเป็นภาวะวิสัยมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ภายใต้อำนาจการตีความตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ให้นำหลักเกณฑ์การอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ก่อนจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้นั้น ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ คือ

5.1.1.1 ปัญหาการกำหนดระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์

การอุทธรณ์แม้จะเป็นกระบวนการเยียวยาภายในทางปกครอง ซึ่งเป็นรูปแบบหนึ่งของการทบทวนคำสั่งทางปกครองในกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม อันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่คู่กรณี โดยกำหนดไว้ในมาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ได้กำหนดให้คู่กรณีที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองนั้นภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งหากไม่ยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะถือว่าคู่กรณีผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองนั้นยอมรับตามคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว เมื่อพิจารณาถึงกำหนดระยะเวลาในมาตราดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับและก่อให้เกิดความผูกพันได้โดยเร็ว ประกอบกับการอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้เจ้าหน้าที่ต้องถูกบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยทันทีที่ออกคำสั่งอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ จึงได้กำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกบังคับตามคำสั่งต้องรีบดำเนินการยื่นอุทธรณ์โดยเร็ว อย่างไรก็ตาม การกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ 15 วัน ดังกล่าวเป็นระยะเวลาที่น้อยเกินไป ในการที่เจ้าหน้าที่ผู้ถูกให้คดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจะรวบรวมเอกสารหลักฐานในการจัดทำคำอุทธรณ์ เพื่อเสนอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งพิจารณาได้ทันภายในเวลาที่กำหนด และหากวันใดตรงกับวันหยุดราชการหรือวันหยุดนักขัตฤกษ์และเป็นวันสุดท้ายที่จะใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ได้แล้วก็จะมีผลเป็นการตัดสิทธิของผู้อุทธรณ์ เนื่องจากบทบัญญัติดังกล่าวไม่ได้กำหนดว่าระยะเวลา 15 วันนั้น หมายถึง 15 วันทำการ จึงต้องรวมวันหยุดราชการหรือวันหยุดนักขัตฤกษ์เข้าไว้ในระยะเวลาการใช้สิทธิอุทธรณ์ด้วย

นอกจากนี้ บทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ยังมีความแตกต่างกัน โดยบัญญัติให้หากผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผล ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลา 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ตามมาตรา 45 วรรคสอง และผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์จะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน

นับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน แต่หากไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ตามกำหนด ผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์สามารถที่จะขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบ กำหนดเวลาดังกล่าว

5.1.1.2 บุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

ในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น มาตรา 44 บัญญัติว่า ผู้มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ทางปกครอง ได้แก่ คู่กรณี โดยคู่กรณีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทาง ปกครองที่ระบุชื่อและตำแหน่งในคำสั่งทางปกครองนั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นเป็นผู้ที่รู้เรื่องคำสั่ง ทางปกครองดังกล่าวดีที่สุด โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายใน 15 วันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งคำสั่งนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว มาตรา 45 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ ราชการ ทางปกครองกำหนดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาให้แล้วเสร็จ และแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบว่าคุณเห็นด้วย หรือไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์นั้นโดยไม่ชักช้าแต่ต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ โดยกรณีที่ เจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือ บางส่วน เจ้าหน้าที่จะต้องรายงานความเห็นของตนพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งก็คือผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไป ภายใน 30 วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ตนได้รับ รายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบ ก่อนครบกำหนดเวลา 30 วันดังกล่าว ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์สามารถขยายระยะเวลาพิจารณา คำอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา 30 วันแรก สำหรับเกณฑ์ ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น มาตรา 46 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ให้อำนาจ เจ้าหน้าที่พิจารณาทบทวนคำสั่งทางปกครองได้ไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความ เหมาะสมของการทำคำสั่งทางปกครองและอาจมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิม หรือเปลี่ยนแปลง คำสั่งนั้นไปในทางใดไม่ว่าจะเป็นการเพิ่มหรือลดภาระหรือใช้ดุลพินิจแทนในเรื่องความเหมาะสม ของการทำคำสั่งทางปกครองหรือมีข้อกำหนดเป็นเงื่อนไขอย่างไรก็ได้

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เกี่ยวกับการ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองข้างต้นแล้ว เห็นว่า สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยเรื่องดังกล่าวของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี กล่าวคือ การพิจารณาอุทธรณ์ต้อง อุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งให้ชัดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนพิจารณาอุทธรณ์ หากเห็นด้วยกับ คำอุทธรณ์ก็จะดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิมไปในทางใดทางหนึ่งภายในขอบอำนาจและ หน้าที่ของตน ซึ่งจะทำให้การพิจารณานั้นเป็นอันยุติ แต่ถ้าหากพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับคำ

อุทธรณ์จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งก็คือ ผู้บังคับบัญชาระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาวินิจฉัยต่อไป สำหรับกรณีของการประสานครหลวงนั้น เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ ผู้ว่าการการประสานครหลวง และในกรณีที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ก็คือ ประธานกรรมการการประสานครหลวงในฐานะเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นการสร้างภาระและขั้นตอนที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้อุทธรณ์ เนื่องจากมีความเป็นไปได้น้อยที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งนั้นจะวินิจฉัยสั่งการหรือเปลี่ยนแปลงให้แตกต่างไปจากที่ได้มีการวินิจฉัยไว้ ประกอบกับในทางปฏิบัติก่อนที่ผู้ว่าการการประสานครหลวงจะแจ้งการสั่งการหรือออกคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เกี่ยวข้องหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดทราบ จะต้องส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบวันแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ¹⁴³ เมื่อกระทรวงการคลังตรวจสอบและแจ้งผลการพิจารณาให้การประสานครหลวงทราบแล้ว ผู้ว่าการการประสานครหลวงจึงวินิจฉัยสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งส่วนใหญ่ในการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีกระทำละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หรือต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอก มักจะถือปฏิบัติตามความเห็นของกระทรวงการคลัง เพราะหากวินิจฉัยสั่งการแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่าเป็นการวินิจฉัยสั่งการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ว่าการการประสานครหลวงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น

ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ทำคำสั่งและต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ หากไม่สามารถหาเหตุผลมาหักล้างความเห็นของกระทรวงการคลังได้ มีความเป็นไปได้ยากที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการออกคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

5.1.1.3 การขาดทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

มาตรา 3 แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญของการอุทธรณ์ไว้ว่า ในกรณีที่มิกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้คำสั่งทางปกครองใดมีขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้วเช่นใด คู่กรณีก็ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กฎหมายเฉพาะนั้นได้บัญญัติไว้ ถึงแม้ว่าหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์จะมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการ

¹⁴³ ประกาศกระทรวงการคลัง, เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลัง. ตรวจสอบ 31 มีนาคม 2552

ทางปกครองกำหนดไว้ก็ตาม ซึ่งเหตุที่กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกำหนดเรื่อง การอุทธรณ์ไว้เช่นนี้ก็เพราะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ เป็นเรื่องพิเศษที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่างๆ ตามกฎหมายนั้นเป็นการเฉพาะ การนำเอา หลักเกณฑ์กลางที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้จึงอาจ ไม่เหมาะสมและอาจก่อให้เกิดปัญหาบางประการตามมา ส่วนกรณีที่คำสั่งทางปกครองใด ที่กฎหมายเฉพาะไม่ได้กำหนดขึ้นตอนหรือระยะเวลาในการอุทธรณ์ไว้ก็ต้องบังคับตามกฎหมาย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างเช่นคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งพิจารณาได้ว่าการขาด บทบัญญัติกฎหมายเฉพาะในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองจะต้องนำเอาหลักเกณฑ์กลางที่ กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้อิงกล่าว ทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ อาจไม่เหมาะสมและก่อให้เกิดปัญหาบางประการตามมาอันเนื่องมาจากความไม่สอดคล้องกับ การดำเนินการต่างๆ ที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามกฎหมายนั้นๆ

5.1.2 ปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประปานครหลวง

การประปานครหลวงจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510 โดยมีวัตถุประสงค์และหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ โดยดำเนินกิจการ สาธารณูปโภคในการผลิต จัดส่งและจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัด นนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีรูปแบบลักษณะและความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานการ ประปานครหลวงกับหน่วยงานคือการประปานครหลวง เป็นความสัมพันธ์ภายใต้บทบัญญัติ พระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ในฐานะนายจ้างกับลูกจ้าง ทำให้หลักเกณฑ์ในการ ปฏิบัติงานของพนักงานการประปานครหลวงนั้น ไม่ขึ้นอยู่กับกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งหมด เหมือนกับข้าราชการ กล่าวคือ พนักงานการประปานครหลวงโดยสภาพแรงงานการประปานคร หลวง สามารถยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการทำงานหรือทำความตกลงกับการประปานครหลวงใน ในฐานะนายจ้าง เพื่อจัดให้มีหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับข้อตกลงสภาพการจ้าง ซึ่งเป็นไปตาม ความสัมพันธ์ในฐานะเป็นเอกชนกับเอกชน ในขณะที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในหน่วยงานราชการนั้นอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการบรรจุ แต่งตั้ง หรือ โยกย้าย จากลักษณะและรูปแบบการบริหารจัดการองค์กรดังกล่าว จึงทำให้การประปานครหลวงมี ลักษณะแตกต่างไปจากส่วนราชการของรัฐทั่วไป ขณะเดียวกันก็มีลักษณะสำคัญอันเป็นข้อแตกต่าง จากเอกชนทั่วไป คือ มีระเบียบ ข้อบังคับ ว่าด้วยวินัยและการลงโทษทางวินัยที่ใช้บังคับกับ

พนักงานผู้ที่ฝ่าฝืนระเบียบหรือข้อบังคับ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษปลดออก หรือไล่ออก ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับข้าราชการ

ดังนั้น การที่ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ในกรณีที่พนักงานหรือลูกจ้างของการประปานครหลวงไปกระทำละเมิดต่อการประปานครหลวง หรือต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือต่อบุคคลภายนอก ตามบทบัญญัติในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องนำบทบัญญัติใน มาตรา 44, 45 และ 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับนั้น จึงไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประปานครหลวง

ด้วยความมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากส่วนราชการอื่นดังกล่าว ส่งผลให้การที่ไม่มี บทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องนำหลักเกณฑ์ทั้งหมดใน เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับแก่ พนักงานการประปานครหลวง จึงไม่เหมาะสมและและไม่อาจเป็นการสร้างหลักประกันเพื่อคุ้มครอง การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานการประปานครหลวงได้ เนื่องจากในการทบทวน และตรวจสอบคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเป็นคำสั่งทางปกครองโดยวิธีการอุทธรณ์ต่อผู้ทำ คำสั่งนั้น ย่อมไม่เป็นผลดีและไม่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แต่ ประการใดแล้ว การนำบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวทั้งหมดว่าด้วยการอุทธรณ์มาใช้บังคับกับ พนักงานการประปานครหลวง ยังไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประปานคร หลวงซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจมีสถานะทางกฎหมายและความสัมพันธ์กับหน่วยงานแตกต่างจาก เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการแห่งอื่น โดยพนักงานการประปานครหลวงอาจยื่นข้อเรียกร้อง ต่อการประปานครหลวงให้กำหนดหลักเกณฑ์ในการอุทธรณ์คำสั่งของตนให้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ ที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้

5.2 ข้อเสนอแนะ

ตามปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะในกรณีของพนักงานการประปานครหลวง ข้างต้น ในการศึกษาได้พบแนวทางแก้ไขปัญหาซึ่งหลีกเลี่ยงไม่พ้นการศึกษาถึงพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ผู้ศึกษาจึงเห็นควรแก้ไขปัญหาที่เกิดจากหลัก

กฎหมายเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

5.2.1 แนวทางการแก้ปัญหาคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เนื่องจากบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีความไม่เหมาะสมในการกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ที่สั้นเกินไป โดยกำหนดระยะเวลาไว้เพียงสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แม้จะมีเหตุผลว่าต้องการให้ผลทางกฎหมายของคำสั่งทางปกครองมีความมั่นคง โดยเร็วที่สุดเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของฝ่ายปกครอง แต่เมื่อพิจารณาในด้านของเจ้าหน้าที่หรือพนักงานการประปานครหลวงผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว อาจทำให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถยื่นอุทธรณ์เพื่อใช้สิทธิโต้แย้งหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ทันตามกำหนดเวลา ส่งผลให้สิทธิในการอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ไม่ได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ประกอบกับประเด็นการทบทวนและตรวจสอบคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 อันเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยวิธีการอุทธรณ์ต่อผู้ทำคำสั่งย่อมไม่เป็นผลดีและไม่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนได้แต่ประการใด และการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ทำคำสั่งและต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีความเป็นไปได้ยากที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการออกคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน หากไม่สามารถหาเหตุผลมาหักล้างความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ทำให้การกำหนดให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงไม่อาจสร้างความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานรัฐวิสาหกิจอย่างพนักงานการประปา นครหลวงได้ ทั้งยังเป็นการสร้างภาระที่ไม่จำเป็นให้แก่ผู้อุทธรณ์

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

1) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเพิ่มเติมข้อความว่า “มาตรา 12...วรรคสอง การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่ง มิให้ถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครอง” เพื่อไม่ให้นำหลักเกณฑ์ว่าด้วยการอุทธรณ์คำสั่งตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับการอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน

2) การแก้ไขปัญหานั้นประเด็นเกี่ยวกับบุคคลผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ กรณีการทบทวนและตรวจสอบคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ทำคำสั่งและต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีความเป็นไปได้ยากที่จะมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการออกคำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทน หากไม่สามารถหาเหตุผลหักล้างความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ทำให้การกำหนดให้มีการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ไม่อาจสร้างความเป็นธรรมและเป็นหลักประกันเพื่อคุ้มครองการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จึงเห็นควรเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ความว่า

“มาตรา ... ให้กระทรวงการคลังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะ ประกอบด้วยประธานและกรรมการรวมกันไม่น้อยกว่า 5 คน โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐ

หลักเกณฑ์ตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แตกต่างจากราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคได้”

ในกรณีนี้ ทำให้การประสานครหลวงในฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งไม่ใช่ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาค สามารถกำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อใช้บังคับกับพนักงานการประสานครหลวงได้ โดยสามารถกำหนดเป็นข้อบังคับการประสานครหลวง ฉบับที่ ... ว่าด้วย หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. โดยกำหนดให้อุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ ประธานกรรมการการประสานครหลวง และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่การประสานครหลวงแต่งตั้งขึ้นพิจารณาเสนอความเห็นให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยสั่งการ ซึ่งเป็นการพิจารณาในรูปของคณะกรรมการที่ประกอบไปด้วยผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญ ซึ่งสามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้ โดยอาจแต่งตั้งผู้แทนจากกระทรวงการคลังหรือผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยในฐานะหน่วยงานกำกับดูแลการประสานครหลวง ซึ่งวิธีการอุทธรณ์ในลักษณะนี้ จะสามารถทำให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นไปได้ด้วยความถูกต้อง สามารถสร้างความเป็นธรรมและลดขั้นตอนที่อาจไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ออกไป ทั้งยังสร้างความน่าเชื่อถือต่อผู้อุทธรณ์อันสามารถนำไปสู่การลดการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลได้

5.2.2 แนวทางการแก้ปัญหาการนำรูปแบบการอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาใช้บังคับกับพนักงานการประปานครหลวง

เมื่อพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประปานครหลวงซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจนั้น มีสถานะก้ำกึ่งระหว่างการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เพราะมีความสัมพันธ์ของสายการบังคับบัญชาในลักษณะของเอกชนในเรื่องจ้างแรงงาน ดังจะเห็นได้จากกรณีที่มิบบัญญัติกฎหมายแรงงานของพนักงานรัฐวิสาหกิจเป็นการเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543 ทำให้หลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงานของพนักงานการประปานครหลวงนั้นไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายทั้งหมดยกเว้นแต่ที่คล้ายคลึงกับข้าราชการ กล่าวคือ พนักงานการประปานครหลวงโดยสภาพแรงงานการประปานครหลวงสามารถยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการทำงานหรือทำ ความตกลงกับการประปานครหลวงในฐานะนายจ้าง เพื่อจัดให้มีหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับ ข้อตกลงสภาพการจ้าง ซึ่งข้าราชการไม่สามารถกระทำได้อีกทั้งยังมีการบริหารจัดการที่แตกต่างไป จากส่วนราชการอื่นที่สำคัญหลายประการ ทั้งการใช้จ่ายงบประมาณ การบริหารงานบุคคล แต่ขณะเดียวกันก็มีอำนาจมหาชนบางประการเพื่อใช้ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การเวนคืนที่ดินของเอกชนเพื่อก่อสร้างวางท่อประปา ส่งผลให้การไม่มีมติบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยต้องนำหลักเกณฑ์ทั้งหมดในเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นหลักเกณฑ์กลางมาใช้บังคับแก่ พนักงานการประปานครหลวง จึงไม่เหมาะสมและอาจสร้างความไม่เป็นธรรมแก่พนักงานการประปา นครหลวง เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประปานครหลวงซึ่งเป็น พนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งอาจยื่นข้อเรียกร้องต่อการประปาให้กำหนดหลักเกณฑ์การ อุทธรณ์คำสั่งทางปกครองให้แตกต่างจากหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับกับส่วนราชการอื่นตาม พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ปัญหาโดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณา อุทธรณ์ไว้ใน “ข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่... ว่าด้วย หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ ค่าสินไหมทดแทน กรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.” ที่กำหนดขึ้นใหม่ เพื่อกำหนด หลักเกณฑ์ในการพิจารณาอุทธรณ์ที่จำเป็นและเหมาะสมกับการดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจอย่างการ ประปานครหลวง เพื่อใช้บังคับกับพนักงานการประปานครหลวงในประเด็นต่างๆ เช่น ระยะเวลาในการ ยื่นอุทธรณ์ ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ และข้อกำหนดเกี่ยวกับผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ตามที่กล่าวไว้ในข้อก่อน โดยมีสาระสำคัญที่เห็นควรกำหนดไว้ใน “ข้อบังคับการประปานครหลวง

ฉบับที่... ว่าด้วย หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนกรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.” ที่กำหนดขึ้นใหม่ ดังต่อไปนี้

1) ข้อบังคับนี้เรียกว่า “ข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่... ว่าด้วย หลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทน กรณีความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ....”

2) บรรดาข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง และวิธีปฏิบัติในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในข้อบังคับนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับข้อบังคับนี้ ให้ใช้ข้อบังคับนี้แทน

3) ในข้อบังคับนี้

“คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทน” หมายความว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่หน่วยงาน ตามนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

4) การอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอุทธรณ์คำสั่งภายในสามสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่งต่อประธานกรรมการการประปานครหลวง และให้ประธานกรรมการการประปานครหลวงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยสั่งการ โดยคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบด้วย

ในการดำเนินการตามข้อนี้ หากขณะได้รับอุทธรณ์ การประปานครหลวงไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นการเฉพาะ ประธานกรรมการการประปานครหลวงจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนประกอบด้วยประธานและกรรมการรวมกันไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อดำเนินการพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำอุทธรณ์ก่อนมีคำวินิจฉัยสั่งการ

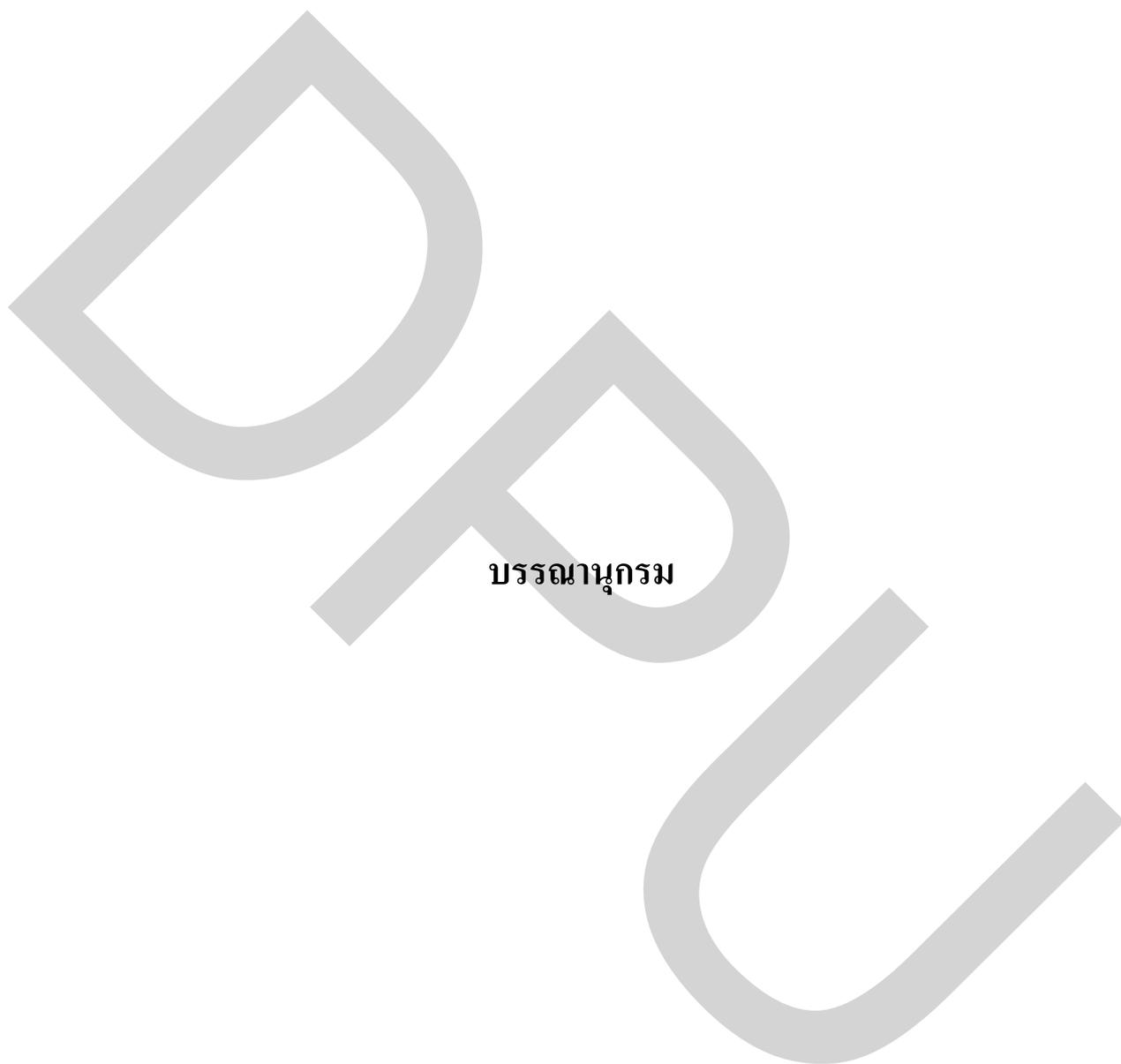
5) ระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ให้เป็นดังนี้

(1) ให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับคำอุทธรณ์ต่อประธานกรรมการการประปานครหลวงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งการ หรือทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ แล้วแต่กรณี

(2) ให้ประธานกรรมการการประปานครหลวงพิจารณาอุทธรณ์และวินิจฉัยสั่งการให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นเกี่ยวกับคำอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สอดคล้องกับสถานะทางกฎหมายของพนักงานการประปานครหลวงที่มีสถานะและความสัมพันธ์ทางกฎหมายแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น และเป็นการคุ้มครองการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่พนักงานการประปา นครหลวงได้อย่างแท้จริง



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2544). **หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- กระทรวงการคลัง. กรมบัญชีกลาง. (2542). **สาระน่ารู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่** กรุงเทพฯ: สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ.
- ขวัญชัย สันตสว่าง. (2542). **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 4)**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540). **กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**. กรุงเทพฯ: จีระวิชาการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2546). **คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). **หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง**. กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2546). **หลักกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ขุมทองอุตสาหกรรมและการพิมพ์.
- พรเพชร วิชิตชลชัย. (2543). **คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์.
- มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง. (2548). **คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่**. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ฤทัย หงส์สิริ. (2547). **นิติกรรมทางปกครอง. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**. หน้า 250-302. กรุงเทพมหานคร: พลสยามการพิมพ์.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2547). **คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง**. หน้า 165-178. กรุงเทพมหานคร: พลสยามการพิมพ์.
- วารี นาสกุล. (2553). **คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกวไรได้**. กรุงเทพมหานคร: หจก.จีระวิชาการพิมพ์.

ศักดิ์ สอนงชาติ. (2547). คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ.

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. (2549). การเรียกค่าเสียหายในคดีปกครอง: ศึกษากรณีตามมาตรา 16 และ 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548. กรุงเทพฯ: สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

สำนักงานศาลปกครอง. (2547). หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: อรุณสภานิตยสาร.

อำพน เจริญชีวิต. (2546). ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิเจ.พรินติ้ง.

บทความ

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศักดิ์. (2540, กรกฎาคม). “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” วารสารสหภาพกฎหมาย, 5, 28. หน้า 39-48.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2542, มิถุนายน). “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองของเยอรมัน.” วารสารนิติศาสตร์, 29, 2. หน้า 279-286.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2531, มกราคม). “วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, 7, 1. หน้า 710-721.

ปกรณ์ นิลประพันธ์. (2544, เมษายน). “สาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” วารสารกฎหมายปกครอง, 20, 2. หน้า 20-29.

พูนศักดิ์ ใสสารจ. (2530, ธันวาคม). “ความรับผิดของฝ่ายปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารกฎหมายปกครอง, 6, 3. หน้า 575-596.

เพ็ญศรี วงศ์เสรี. (2548, มกราคม-เมษายน). “คำสั่งทางปกครองทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมัน.” วารสารวิชาการศาลปกครอง, 5, 1. หน้า 38-45.

โกสิน พลกุล. (2527, มกราคม). “คดีปกครองในฝรั่งเศส.” วารสารอัยการ, 7, 73. หน้า 75-82.

_____. (2524, มกราคม). “รูปแบบและวิธีการควบคุมฝ่ายปกครอง.” วารสารนิติศาสตร์, 12, 1. หน้า 45-55.

อุทัย หงส์ศิริ. (2543, เมษายน). “ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” วารสารการพาณิชย์, 19, 2. หน้า 37-48.

- _____. (2546, มกราคม-เมษายน). “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง, 3, 1.** หน้า 68-74.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2538, กรกฎาคม). “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.” **วารสารนิติศาสตร์, 25, 4.** หน้า 698-720.
- วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2541, มิถุนายน). “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.” **วารสารนิติศาสตร์, 28, 2.** หน้า 355-372.
- ศรัณยู โปธิรัชตางกูร. (2540, มิถุนายน-กรกฎาคม). “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.” **วารสารสภาพนายความ, 5, 28.** หน้า 10-18.
- สะท้อน ชูสกุล. (2540, มิถุนายน-กรกฎาคม). “สรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.” **วารสารสภาพนายความ, 5, 28.** หน้า 19-23.
- อมร จันทร์สมบูรณ์. (2531, ธันวาคม). “บันทึกข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หลัก Exhaustion of Administrative Remedies (มาตรา 20(4) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522).” **วารสารกฎหมายปกครอง, 7, 3.** หน้า 921-925.

วิทยานิพนธ์

- กนกศักดิ์ พ่วงลาภ. (2549). **ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่: ศึกษากรณีการปฏิบัติหน้าที่.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- กฤตย์ ใจคง. (2547). **การทบทวนและตรวจสอบคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธีระชัย จาตุรงค์สวัสดิ์. (2544). **หลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองในประเทศไทย.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ประเวศ อรรถสุกผล. (2547). **ปัญหาการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง.** วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

- ปิ่น มาศรีนวน. (2545). ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความ
 รับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
 รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2542). ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกรณี
 ความรับผิดทางละเมิด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์.
 กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
 วรรณาริ สิงโต. (2545). คำสั่งของฝ่ายปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน: ศึกษากรณีมาตรา 12
 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
 สุจิน ธีรสวรรณ. (2532). ความรับผิดทางละเมิดของข้าราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์.
 กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
 อัจฉรา เอกสิทธิมหากุล. (2550). การอุทธรณ์คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหม
 ทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดการละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539: ศึกษา
 กรณีเฉพาะกรุงเทพมหานคร. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
 กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
 อาญา สิงห์ไกร. (2542). ปัญหาการนำระบบอุทธรณ์มาบังคับใช้ในประเทศไทย. วิทยานิพนธ์
 ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

กฎหมาย

- กฎกระทรวง ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง
 พ.ศ. 2539.
 กฎกระทรวง ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง
 ปกครอง พ.ศ. 2539.
 คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1688/2545.
 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2545.
 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 311/2546.
 คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 20/2545.
 พระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. 2510.
 พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543.

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522.

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เอกสารอื่นๆ

กระทรวงการคลัง. (2548, 29 มีนาคม). หนังสือที่ กค 0406.2/ว.60 เรื่อง การอุทธรณ์คำสั่งตาม
พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

_____. (2550, 25 กันยายน). หนังสือด่วนที่สุดที่ กค 0406.2/ว.66 เรื่อง แนวทางการกำหนด
สัดส่วนความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.

ข้อบังคับการประปานครหลวง ฉบับที่ 110 ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทาง
ละเมิดกรณีพนักงานหรือลูกจ้างกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก พ.ศ. 2541.

ไพรัช โดสวัศดี. (2547). การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง.
สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ฤทัย หงส์สิริ. (2540, ตุลาคม). การทบทวนคำสั่งทางปกครอง. (เอกสารการประชุมวิชาการ เรื่อง
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. โรงแรมริเจนท์ ชะอำ จังหวัด
เพชรบุรี). หน้า 10-12.

วิสูตร วัจนะเสถียรกุล. (2547). ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองและการฟ้องคดีเกี่ยวกับ
ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครอง. สารนิพนธ์หลักสูตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2541, มิถุนายน). เรื่องเสร็จที่ 307/2541 บันทึกเรื่อง แนวทาง
ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับ
ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

_____. (2542, มิถุนายน). เรื่องเสร็จที่ 339/2542 บันทึกเรื่อง หรือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความ
รับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีรัฐวิสาหกิจมีความเห็นแตกต่างจากกระทรวง
การคลัง.

- _____. (2543, ธันวาคม). เรื่องเสร็จที่ 618/2543 บันทึกเรื่อง องค์การสะพานปลาขอหารือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่.
- _____. (2544, พฤษภาคม). เรื่องเสร็จที่ 221/2544 บันทึกเรื่อง หารือกรณีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย.
- _____. (2545, มิถุนายน). เรื่องเสร็จที่ 289/2545 บันทึกเรื่อง กรมบัญชีกลางหารือว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณาใหม่ได้หรือไม่.
- _____. (2545, พฤศจิกายน). เรื่องเสร็จที่ 693/2545 บันทึกเรื่อง การสื่อสารแห่งประเทศไทยขอหารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

ภาษาต่างประเทศ

BOOK

Schwartz, Bernard. (1954). **French Administrative Law and the Common-Law World.**
New York: New York University Press.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

นางกัณตนา มีชัย

วัน เดือน ปีเกิด

15 ตุลาคม 2509

สถานที่เกิด

จังหวัดสุราษฎร์ธานี

วุฒิการศึกษา

สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต
จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2532

ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบัน

หัวหน้าส่วนสารบัญคดี ฝ่ายกฎหมาย
การประปานครหลวง