

ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๑. การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ภายใต้บทกฎหมายเฉพาะ

ก่อนที่มีการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ เดิมความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ทำละเมิดต่อบุคคลอื่นหรือทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ความสัมพันธ์ดังกล่าวจะอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน ซึ่งก็คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถูกบัญญัติไว้ใน บรรพ ๒ ลักษณะ ๕ ละเมิด โดยถูกบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา ๔๒๐ จนถึงมาตรา ๔๕๒ แต่การนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิด ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถึงแม้ว่าผลแห่งการละเมิดจะเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดก็ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัวเช่นเดิม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าการกระทำความผิดนั้นจะเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือไม่เป็นการกระทำที่ไม่ได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก็ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว แม้ว่าการละเมิดนั้นจะเกิดจากการประมาทธรรมดา มิได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ดังนั้น ภายหลังจากพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และมีผลบังคับใช้ถัดจากวันดังกล่าว จึงมีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยมีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาคอขวดหรือข้อบกพร่องอันเนื่องมาจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและต่อหน่วยงานของรัฐ^๑ โดยมุ่งเน้นที่การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นฟันเฟืองในการขับเคลื่อนภารกิจขององค์กรของรัฐ แต่เหตุที่จะได้รับการคุ้มครองตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะต้องเป็นกรณีที่เหตุแห่งการละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

๒. องค์ประกอบของการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด

๒.๑ ผู้กระทำความผิดต้องเป็น “เจ้าหน้าที่”

การกระทำความผิดสามารถนำ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับนั้น มาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ได้กำหนดไว้ว่าเหตุละเมิดจะต้องเกิดจากการกระทำของ “เจ้าหน้าที่” ซึ่งเป็นบุคลธรรมดาที่กระทำการแทนและในนามของหน่วยงานของรัฐ เช่น ข้าราชการ

^๑ สุรียา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท์, คู่มือสอบกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด), ๑๔๓.

^๒ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๔ “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ทั้งนี้ หากผู้กระทำละเมิดมีฐานะเป็นเอกชน การกระทำละเมิดนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับของ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อสังเกต พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดฯ ไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับกรณีที่ผู้กระทำละเมิด มีฐานะเป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ เนื่องจากตาม พ.ร.บ. ดังกล่าว และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๘๔๙/๒๕๔๒ มิได้กำหนดให้พนักงานจ้างเหมาบริการอยู่ในฐานะ “เจ้าหน้าที่” ดังนั้น ในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดมีฐานะเป็นพนักงานจ้างเหมาบริการ ความเสียหายดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยไม่นำ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดฯ มาใช้บังคับ

๒.๒ ต้องมีการกระทำที่เป็นละเมิด

การกระทำอย่างใดจะถือว่าเป็นละเมิดหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้ให้ความหมายไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้หลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา ๔๒๐ มาใช้บังคับ ตามมาตราดังกล่าวได้ให้ความหมายของการทำละเมิดไว้ว่า หมายถึง การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อบุคคลภายนอกโดยผิดกฎหมายและการกระทำนั้นเป็นเหตุให้ผู้ถูกกระทำเกิดความเสียหายแก่ชีวิต แก่ร่างกาย อนามัย ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งกฎหมายถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ทำละเมิด และจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดนั้น

การกระทำใดที่จะถือว่าเป็นการกระทำละเมิด การกระทำนั้นจะต้องเข้าองค์ประกอบของเรื่องละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ トラบใดที่การกระทำนั้นไม่เข้าองค์ประกอบตามบทบัญญัติดังกล่าว การกระทำนั้นก็ไม่เป็นละเมิด ส่งผลให้ผู้กระทำไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นละเมิดหรือไม่นั้นถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเมื่อสามารถวินิจฉัยได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นละเมิด จึงค่อยมาพิจารณาหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อไปว่าระหว่างเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ ใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และรับผิดชอบน้อยเพียงใด แต่ละฝ่ายจะมีสิทธิไล่เบี้ยหรือเรียกร้องให้อีกฝ่ายรับผิดชอบได้หรือไม่เพียงใด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ได้บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงชีวิตก็ดี ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งก็ดี ท่านว่า ผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สามารถแยกองค์ประกอบของการกระทำละเมิด ที่ผู้กระทำจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกทำละเมิด ได้ดังนี้

- ๑) มีการกระทำ “โดยจงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่อ”
- ๒) เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย
- ๓) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

๑) มีการกระทำ “โดยจงใจ” หรือ “ประมาทเลินเล่อ”

การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำที่ผู้กระทำรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตน

ตัวอย่าง กรมชลประทานไม่มีอำนาจหน้าที่จะบุกรุกหรือยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยที่ยังไม่ได้ดำเนินการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือได้มีการตกลงซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดี ฉะนั้น การที่กรมชลประทานเข้าไปขุดลอกขยายลำห้วยและก่อสร้างถนนเลียบลำห้วยรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยจงใจต่อผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเสียหายแก่ทรัพย์สิน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๘/๒๕๕๖)^๓

การกระทำโดยประมาท หมายถึง การกระทำที่ขาดซึ่งความระมัดระวังที่บุคคลตามภาวะวิสัยและพฤติการณ์เช่นนั้นจะมี แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๘^๔ หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณี เป็นการละเมิดจากปฏิบัติหน้าที่ และเหตุแห่งการละเมิดนั้นเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีได้กล่าวถึง ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ ว่ามีลักษณะเป็นอย่างไร ต่อมา ได้มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๔/๒๕๕๕ วางหลักในเรื่องของการกระทำที่จะถือว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีประกอบกับพฤติการณ์และภาวะวิสัยของผู้กระทำละเมิดอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งหากเป็นการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่วิญญูชนทั่วไปพึงกระทำหรือหากแม้จะใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยก็并不会เกิดความเสียหายขึ้น ย่อมถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ตัวอย่าง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ตรวจสอบว่า ตำแหน่งในสังกัดของตนที่จะขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้นว่างอยู่หรือไม่ ก่อนที่จะมีหนังสือขอใช้บัญชีผู้สอบแข่งขันได้ดังกล่าว ถือเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทางราชการ

^๓ ปณณ วณิชชานนท์, หลักกฎหมายและคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่, (กรุงเทพฯ: บริษัทจำกัด โรงพิมพ์เดือนตุลา), ๑๒.

^๔ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

๒) เป็นการกระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำละเมิดที่อยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดฯ ไม่จำกัดเฉพาะว่าผู้ได้รับความเสียหายจะต้องเป็นบุคคลภายนอกเพียงอย่างเดียว แต่หมายรวมถึงกรณีที่ได้รับ ความเสียหายเป็นหน่วยงานของรัฐด้วย และการกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การกระทำที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าการกระทำอันนั้นเป็นความผิด หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือการกระทำโดยไม่มีอำนาจกระทำหรือทำนอก หน้าที่หรือใช้ดุลยพินิจผิดพลาด หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่ไม่เป็นไปตามรูปแบบขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ

๓) ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิ อย่างใดอย่างหนึ่งก็ได้ แต่ความเสียหายนั้นจะต้องสัมพันธ์กับการกระทำ กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นต้องเป็น ผลโดยตรงจากการกระทำ ไม่ใช่ทุกความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐจะต้องร่วมเข้ามารับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ แต่จำกัดเฉพาะความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น จึงจะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบ ผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น

๓. การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ สามารถแบ่งกรณีของการกระทำละเมิดออกเป็น ๒ กรณี ได้แก่

๓.๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

๓.๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๓.๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกได้รับความเสียหาย ไม่ว่าบุคคลภายนอกนั้น จะเป็นเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ด้วยกันก็ตามบุคคลภายนอกผู้เสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน เพื่อละเมิดได้ ส่วนจะใช้สิทธิเรียกร้องเป็นอย่างใดนั้นขึ้นอยู่กับว่าเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว

การพิจารณาว่าการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการกระทำละเมิดในทางส่วนตัว มีความสำคัญ ในเรื่องของใช้สิทธิเรียกร้องของบุคคลภายนอกและการรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจะได้อธิบายต่อไป

๓.๑.๑ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

๓.๑.๑.๑ ประเภทของการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจเป็นการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ตามธรรมดาทั่วไป หรือเป็นการละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ

คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไป

ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐขับรถยนต์มาบนถนนเพื่อฉีกรถน้ำต้นไม้ที่อยู่บนเกาะกลางถนน อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของตน เป็นเหตุให้รถยนต์ขับชนท้ายรถยนต์บรรทุกน้ำมันได้รับความเสียหาย และผู้ขับได้รับอันตรายสาหัส กรณีจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากการกระทำละเมิดของลูกจ้างดังกล่าวไม่ใช่การกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๕๑/๒๕๕๕)

ลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยขับรถเก็บขยะมูลฝอยด้วยความประมาทชนท้ายรถรับจ้างสาธารณะของผู้เสียหาย ทำให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหาย การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เก็บขยะมูลฝอยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองแต่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๗๘/๒๕๕๙)

ตัวอย่างการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎหมาย คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

กรณีฟ้องว่ากรมอุทกหารเรือมีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมอุทกหารเรือและกองทัพเรือชดใช้ค่าเสียหาย เป็นคดีพิพาทเนื่องจากการกระทำละเมิดจากการมีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๑/๒๕๕๖)

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดมหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา ฟ้องว่ามหาวิทยาลัยฯ มีคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือน จนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ฟ้องขอให้มหาวิทยาลัยฯ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นคดีพิพาทเนื่องจากการกระทำละเมิดจากการมีคำสั่งทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๒๐/๒๕๕๑)

กรณีฟ้องว่า เทศบาลนครเชียงใหม่ไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีสิ่งปลูกสร้างกีดขวางรถล้าเข้ามาในผิวจราจร เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีซึ่งขับมาในบริเวณดังกล่าวได้รับความเสียหาย ฟ้องขอให้เทศบาลนครเชียงใหม่ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๗/๒๕๕๒)

เมื่อปรากฏว่าเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไป หรือละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา ๕^๕ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัด องค์กรรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ในสังกัดของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่แม้ว่าเจ้าหน้าที่ ผู้นั้นจะได้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม โดยในกรณีนี้ผู้เสียหายไม่สามารถ ฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้โดยตรงแต่ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบ อนึ่งหากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำ ละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่า “กระทรวงการคลัง” เป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

๓.๑.๑.๒ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด (บุคคลภายนอก)

สำหรับในเรื่องการเรียกร้องค่าเสียหาย บุคคลภายนอกผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดในการ ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่มีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐ รับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนได้โดยสามารถ เรียกร้องได้ ๒ วิธีคือ การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล และการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

(๑) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

จะต้องพิจารณาก่อนว่าคดีละเมิดนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่าง ศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรม โดยจะต้องพิจารณาว่าเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะอย่างใด กรณีที่การละเมิดเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ ดังกล่าวแล้วเข้าเกินสมควรอันมีลักษณะเป็นคดีละเมิดทางปกครอง เช่นนี้แล้วบุคคลภายนอกผู้เสียหายจะต้องฟ้อง เรียกว่าค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

กรณีที่การละเมิดเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่โดยเจ้าหน้าที่ไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจาก กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือไม่ใช่การละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือ ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวแล้วเข้าเกินสมควร แต่การละเมิดเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไปอันมีลักษณะ เป็นคดีละเมิดธรรมดาทั่วไป เช่นนี้แล้วบุคคลภายนอกผู้เสียหายจะต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน ของรัฐต่อศาลยุติธรรม

^๕ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจ ฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ ตามวรรคหนึ่ง

ตัวอย่างคดีละเมิดที่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง

สำนักงานตำรวจแห่งชาติออกคำสั่งปิดกั้นการจราจรบริเวณจุดเกิดเหตุเพื่อให้ขบวนของมกุฎราชกุมารแห่งประเทศไทยในเสด็จผ่านไปก่อน แต่เมื่อขบวนเสด็จได้ผ่านจุดเกิดเหตุไปเพียงบางส่วน เจ้าหน้าที่ผู้ นั้น ได้ให้สัญญาณนกหวีดและสัญญาณ อันเป็นสัญญาณจราจรตาม พ.ร.บ. จราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อสื่อความหมายให้ผู้ขับขี่ปฏิบัติตามและมีผลทำให้ผู้ขับขี่ที่ได้รับสัญญาณในบริเวณดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้เกิดเหตุรถชนขึ้น เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๕๖/๒๕๕๕)

ตัวอย่างคดีละเมิดที่ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลยุติธรรม

ความเสียหายที่เกิดกับรถยนต์จากแรงระเบิด เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ การฟ้องคดีจึงสามารถฟ้องให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ดูแลกองคลังแสงนั้นเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาเพื่อให้กิจการของหน่วยงานของรัฐประสบความสำเร็จ มิใช่การปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖/๒๕๔๘)

(๒) การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดฯ ตามมาตรา ๑๑^๖ กำหนดให้ ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ นอกจากจะใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วผู้เสียหายยังมีสิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานของรัฐโดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความละเมิดสังกัดอยู่ ซึ่งจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด

ข้อสังเกต ในกรณีผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลโดยการฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้ว ก็ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองต่อหน่วยงานของรัฐอีก เนื่องจาก พ.ร.บ. ความรับผิดทางละเมิดฯมิได้บัญญัติห้ามไว้ แต่ในทางปฏิบัติหน่วยงานของรัฐจะไม่รับคำขอนั้นไว้

^๖ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐาน และพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

พิจารณาก็ได้ เพราะการให้องค์กรสององค์กรพิจารณาเรื่องที่มีมูลเหตุเดียวกันอาจทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดแตกต่างกันได้

๓.๑.๑.๓ การไล่เบี้ย

เมื่อหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย ย่อมก่อให้เกิดสิทธิในการไล่เบี้ยค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชำระไปจากฝ่ายผู้กระทำความผิดหรือหน่วยงานของรัฐได้แล้วแต่กรณี ซึ่งการไล่เบี้ยนั้นเกิดขึ้นได้เฉพาะแต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเท่านั้น โดยสามารถแบ่งการไล่เบี้ยออกได้ ๒ ลักษณะ คือ(๑) หน่วยงานของรัฐไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ และ (๒) เจ้าหน้าที่ไล่เบี้ยหน่วยงานของรัฐ^๗

(๑) หน่วยงานของรัฐไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่

เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดต่อบุคคลภายนอกและเหตุแห่งการละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดนั้นจะจงใจ หรือเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐย่อมต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายโดยไม่สามารถที่จะปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าวได้เลย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ตามหลักแล้วมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ไม่ให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในการไล่เบี้ยค่าสินไหมทดแทนที่ได้ชดใช้ให้แก่บุคคลภายนอกแทนเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด แต่มีข้อยกเว้นบางประการที่สามารถทำให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ คือ ในกรณีที่การละเมิดนั้นเกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตัวเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้จะเป็นการกระทำความผิดที่เกิดจากความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิไล่เบี้ยได้เพียงใดจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๘ วรรคสอง วรรคสาม และวรรคท้ายแห่งพระราชบัญญัติเดียวกันด้วย กล่าวคือหน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำความผิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย อนึ่งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบไล่เบี้ยค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

^๗ อ้างอิงแล้วในเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๑๘๘

สำหรับวิธีการในการเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชำระค่าสินไหมทดแทนนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา ๑๒^๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงาน โดยจะต้องออกคำสั่งเรียกให้ชดใช้ภายในกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก

เนื่องด้วยคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ เป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๖๘/๒๕๕๙

การที่หน่วยงานของรัฐจะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐชำระค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อนานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ขึ้นระหว่างบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่และต้องปฏิบัติตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ดังนั้น ในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่กรณีได้ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐสามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการละเมิด อย่างไรก็ตามในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเห็นว่า คำสั่งที่ให้ตนชำระค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเสร็จตามขั้นตอนแล้วก็สามารถนำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีกด้วย

(๒) เจ้าหน้าที่ไต่เบี่ยหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ มาตรา ๕ บัญญัติ ห้ามมิให้บุคคลภายนอกฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดโดยบุคคลภายนอกจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเท่านั้น บทบัญญัติดังกล่าวมิได้ห้ามเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของตนแต่อย่างใด เจ้าหน้าที่ยังสามารถชดใช้ค่า

^๘ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

สินไหมทดแทนดังกล่าวได้ และเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิไต่เบี่ยงจากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกแทนตนได้เต็มจำนวนในกรณีที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือได้บางส่วนในกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแต่หน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบเต็มจำนวน หรือเหตุแห่งการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือการดำเนินการส่วนรวม โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้ชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ

๓.๑.๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในทางส่วนตัว

๓.๑.๒.๑ ลักษณะของการละเมิดในทางส่วนตัว

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในทางส่วนตัวต่อบุคคลภายนอกเป็นกรณีที่มีใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ โดยอาจเป็นการกระทำละเมิดในการดำเนิน ชีวิตส่วนตัวหรืออาจจะเป็นการกระทำละเมิดในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่แต่การละเมิดนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เช่น เจ้าพนักงานตำรวจไปดูแลความสงบเรียบร้อยที่งานบวชนาค แต่ดื่มสุรามึนเมาจนมีเรื่องทะเลาะวิวาทกับชาวบ้านแล้วชกป็นยิ่งคู่กรณีได้รับบาดเจ็บสาหัส เช่นนี้แล้วเป็นการกระทำละเมิดในลักษณะที่เป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่โดยแท้

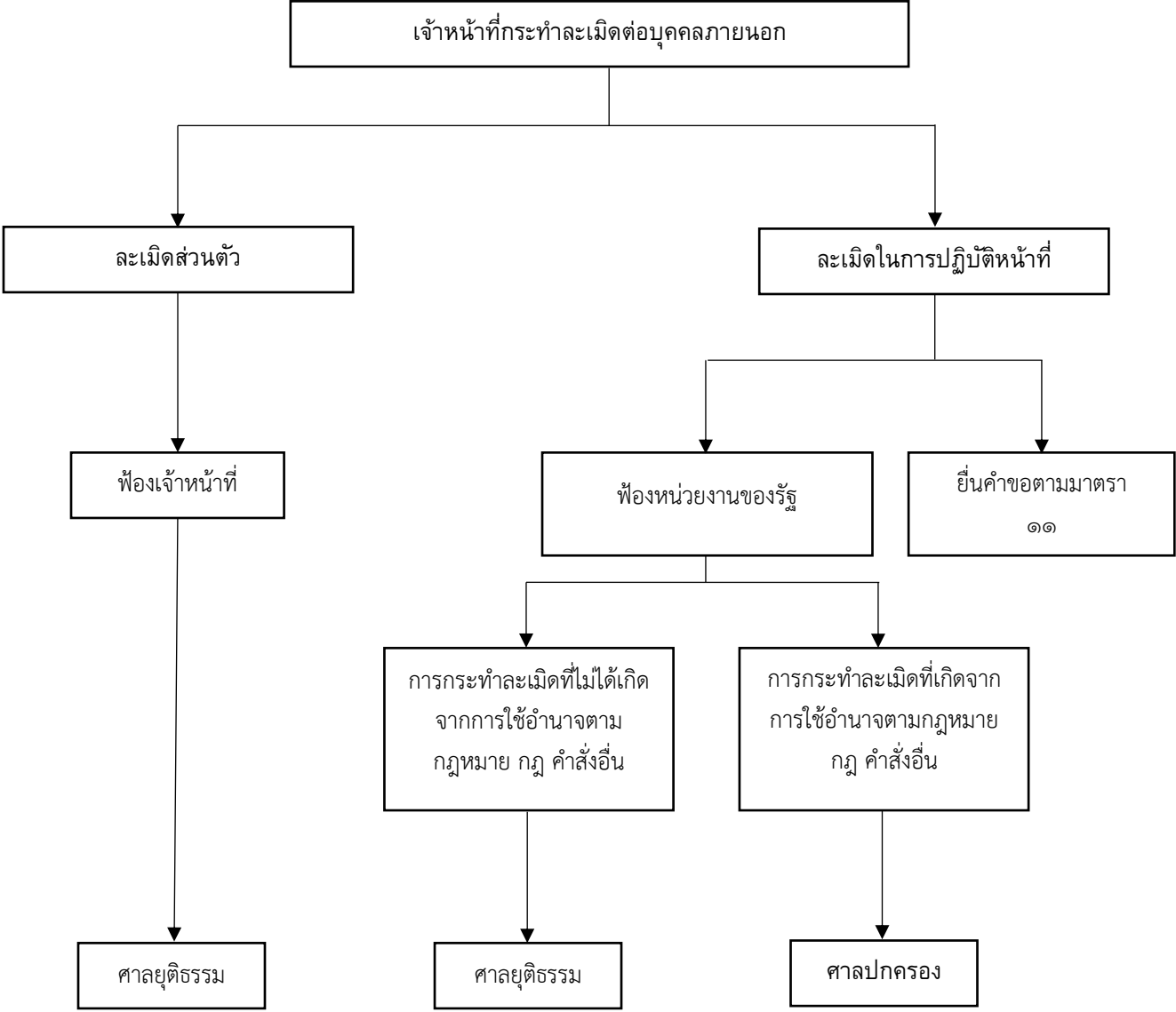
๓.๑.๒.๒ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (บุคคลภายนอก)

เมื่อปรากฏว่าการทำละเมิดนั้นเป็นเรื่องในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่โดยแท้ ไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา เช่นนี้แล้ว มาตรา ๖^๙ แห่ง พ.ร.บ.ความรับผิดทางละเมิดฯ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำขึ้นเป็นการเฉพาะตัวแต่เพียงผู้เดียว หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น ทั้งนี้ การเรียกร้องค่าเสียหาย ผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลเพียงวิธีเดียวโดยจะต้องฟ้องเป็นคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมและเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมาอ้างสิทธิไต่เบี่ยงใด ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐมิได้เลย

^๙ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา 6 ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

แผนผังวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก



๓.๒ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๓.๒.๑ ลักษณะของการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นบุคคลภายนอกเสมอไป บางกรณีผู้เสียหายอาจเป็นหน่วยงานของรัฐก็ได้ โดยอาจจะเป็นหน่วยของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรืออาจจะเป็นหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐก็ได้ เช่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของกระทรวงศึกษาธิการขับรถไปติดต่อราชการด้วยความเร็วสูงเป็นเหตุให้รถเสียหลักพุ่งชนรถของหน่วยงานอื่นได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่ เพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำละเมิดว่า เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

๓.๒.๒ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน (หน่วยงานของรัฐ)

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่หรือเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐ การเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจะใช้เกณฑ์เช่นเดียวกับการกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่าการละเมิดจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหาย จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้กระทำละเมิดจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ซึ่งจะมีผลให้หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยเอาค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำละเมิดได้ ตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑๐^{๑๐} ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่จนเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายและการกระทำละเมิดดังกล่าวเป็นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ย่อมก่อให้เกิดสิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีวิธีการในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนอยู่ ๒ วิธี คือ การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง และการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

(๑) การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิด หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ได้ เฉพาะในกรณีที่การละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่เท่านั้น ส่วนการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา มาตรา ๑๐ ประกอบกับ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ไม่ได้ให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงตกเป็นพับแก่หน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตามการใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

^{๑๐} พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

มาตรา 10 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐยังคงต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมีต้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบ ดังกล่าวออกด้วย อนึ่งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้รวมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

หน่วยงานของรัฐสามารถใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของตนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่อยู่หรือไม่ ดังนั้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ไปก่อนแล้วก็ตาม ไม่ว่าจะเกษียณอายุราชการหรือพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือลาออกจากราชการ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐก็ยังคงมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนได้อยู่เสมอ ส่วนในกรณีการกระทำละเมิดเกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐย่อมไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องมีคำสั่งดังกล่าว ภายในกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ต้องไม่เกินกำหนดอายุความ ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด

เนื่องด้วยคำสั่งที่ให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น ในกรณีที่ผู้กระทำละเมิดไม่ชำระค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่ง หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาตรการบังคับทางปกครอง ตามมาตรา ๖๓/๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่กรณีได้ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐสามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อนำมาชำระเงินค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการละเมิด อย่างไรก็ตามในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับคำสั่งให้ชำระค่าสินไหมทดแทนเห็นว่า คำสั่งที่ให้ตนชำระค่าสินไหมทดแทนนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกระทำละเมิดไม่ได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นต้น เจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยการใช้สิทธิอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายเสร็จตามขั้นตอนแล้วก็สามารถนำคำสั่งดังกล่าวมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีกด้วย

(๒) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

นอกจากหน่วยงานของรัฐจะสามารถดำเนินการด้วยตนเองออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดฯ แล้ว หน่วยงานของรัฐยังสามารถที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อศาลเพื่อขอให้มีความพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน โดยอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ว่ามีลักษณะใด

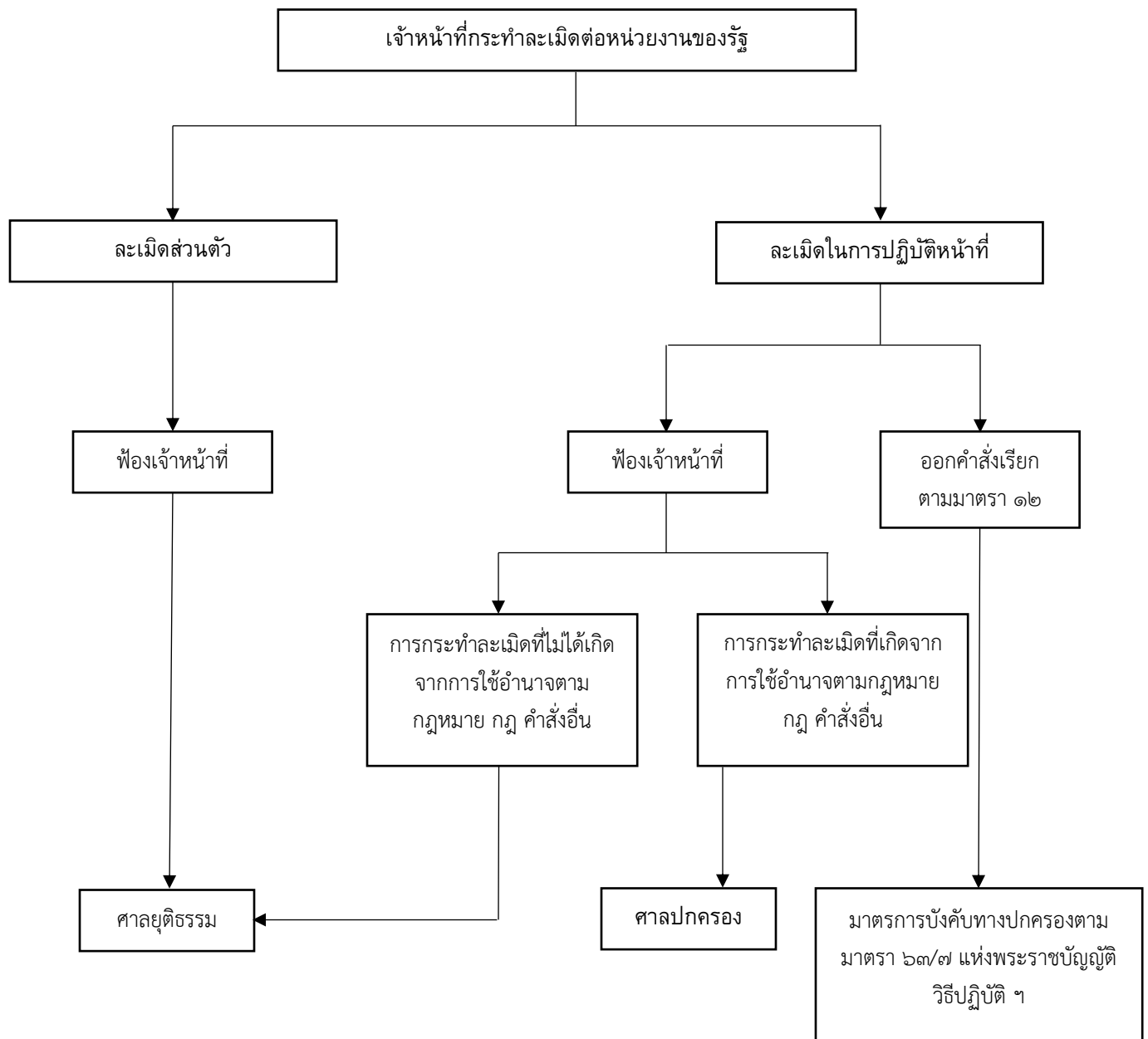
หากการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจจากกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นใด หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นต่อ “ศาลปกครอง” เช่น ผู้จัดการสถานธนาณูปาลเทศบาลและปลัดเทศบาลละเลยไม่ตรวจสอบการปฏิบัติงานของพนักงานบัญชีซึ่งเป็น ผู้ได้บังคับบัญชาจนเป็นเหตุให้พนักงานบัญชียกเงินของสถานธนาณูปาลเทศบาลไปใช้ประโยชน์ส่วนตัว เป็นการละเมิดอันเนื่องมาจากมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติแต่ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าว (คำวินิจฉัยชี้ขาดที่ ๗/๒๕๔๕) กรณีเช่นนี้หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด คือ ผู้จัดการสถานธนาณูปาล เทศบาลและปลัดเทศบาล ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดต่อศาลปกครอง

ในทางกลับกันหากการกระทำละเมิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาทั่วไป ไม่ใช่การปฏิบัติ หน้าที่จากโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินควร ดังนั้น หน่วยงานทางปกครอง ต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นต่อ “ศาลยุติธรรม” เช่น การทำละเมิดเกิดจากการตรวจรับงานและการอนุมัติจ่ายค่าจ้าง ตามสัญญาว่าจ้างเอกชนสร้างบ้านพักอาศัย

ข้อสังเกต ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดต่อศาล ปกครองได้นั้น ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยวางหลักไว้ว่า หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องต่อศาลปกครองได้ก็ ต่อเมื่อ หน่วยงานของรัฐไม่สามารถออกคำสั่งตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ เรียกให้ เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ เช่น กรณีที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายไปก่อนที่จะมีคำสั่ง เรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เฉพาะเมื่อปรากฏเหตุดังกล่าวขึ้นเท่านั้น หน่วยงานของรัฐจึงจะสามารถใช้สิทธิ ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยฟ้องทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ขึ้นให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ส่วนในกรณีที่ หน่วยงานของรัฐสามารถออกคำสั่งตามมาตราดังกล่าวได้ ในทางปฏิบัติแล้วศาลปกครองจะไม่รับคดีไว้พิจารณา

สำหรับการใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรม ศาลฎีกาได้วินิจฉัยวางหลักไว้ แตกต่างจากศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ แม้ว่าหน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองตาม มาตรา ๑๒ หรือได้ใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองตามมาตรา ๑๒ ไปแล้วก็ตาม หน่วยงานของรัฐสามารถฟ้อง เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อศาลยุติธรรมได้เสมอ

แผนผังวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ



๔. สรุป

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. ๒๕๓๙ คือกฎหมายซึ่งเป็นหลักประกันว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐจะได้รับการคุ้มครองเมื่อเหตุละเมิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดไม่ต้องรับผิดชอบในผลของการละเมิดเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว

๒. ขอบเขตในการคุ้มครองเจาะจงเฉพาะในกรณีที่เกิดการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น หากเป็นกรณีที่เกิดการละเมิดในทางส่วนตัวของเจ้าหน้าที่โดยแท้ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ส่งผลให้ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว

๓. การละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สามารถจำแนกได้เป็น ๒ กรณี คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

๔. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นกระทำความผิดด้วยความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือประมาทเลินเล่อธรรมดา บุคคลภายนอกไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่สังกัดอยู่เท่านั้น หากไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่สังกัดอยู่ในหน่วยงานใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัด

๕. บุคคลภายนอกผู้เสียหายสามารถเรียกร้องให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน ได้ ๒ วิธีคือ การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล และการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

๖. การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล คือ กรณีที่บุคคลภายนอกผู้เสียหาย นำความเดือดร้อนเสียหายของตนไปฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ตนได้รับการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิด โดยหากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอันมีลักษณะเป็นคดีละเมิดทางปกครอง บุคคลภายนอกนั้นต้องนำความเดือดร้อนเสียหายของตนไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาจะต้องนำคดีดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม

๗. การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง คือ กรณีที่บุคคลภายนอกยื่นคำร้องต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดนั้นสังกัดอยู่ ให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล

๘. กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่โดยตรง และไม่ให้สิทธิแก่หน่วยงานของรัฐในไล่เบี้ยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ให้บุคคลภายนอกเพื่อการละเมิด การใช้ไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถกระทำได้ ยกเว้นแต่ในกรณีเหตุแห่งการละเมิดจะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐจึงมีสิทธิไล่เบี้ย

๙. แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิไล่เบียดเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่กฎหมายได้รอบในการไล่เบียดเอาไว้ ดังนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย อนึ่งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

๑๐. หากปรากฏว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางส่วนตัวโดยแท้ของเจ้าหน้าที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานทางปกครอง หรือการปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา เช่นนี้แล้วเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบเพื่อการละเมิดนั้นแต่เพียงผู้เดียว บุคคลภายนอกจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบไม่ได้

๑๑. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ จะให้ความคุ้มครองแก่ตัวเจ้าหน้าที่ก็ต่อเมื่อ การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ หากการกระทำละเมิดเกิดจากเรื่องส่วนตัวโดยแท้ เช่นนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบเพื่อการละเมิดเป็นการส่วนตัว

๑๒. กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ก็ต่อเมื่อ การกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และถึงแม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หน่วยงานของรัฐก็ต้องพิจารณาถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดดังกล่าวเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย อนึ่งในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

๑๓. กรณีที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิด หน่วยงานของรัฐมีวิธีในการเรียกร้องให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ๒ วิธีคือ การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง และการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล

๑๔. การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง คือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐ อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดฯ ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่รัฐ

๑๕. การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยจะต้องใช้สิทธิต่อศาลใดนั้นขึ้นอยู่กับลักษณะของการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรอันมีลักษณะเป็น

คดีละเมิดทางปกครอง หน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามธรรมดาจะต้องนำคดีดังกล่าวไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม