

บทที่ 3

หลักเกณฑ์การดำเนินการในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในกรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดนั้นหรือไม่เพียงไรนั้น และผู้ที่ได้รับความเสียหายจะสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไรบ้างนั้น สามารถพิจารณาได้จากกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และแนวคำวินิจฉัยของศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมและศาลปกครอง รวมทั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดให้การบริหารราชการแบ่งเป็น 3 ส่วน คือ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ในส่วนของราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ (1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 75 แห่ง เทศบาล จำนวน 1,163 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลนคร 22 แห่ง เทศบาลเมือง 121 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,020 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 6,615 แห่ง (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งได้แก่ กรุงเทพมหานคร จำนวน 1 แห่ง และเมืองพัทยาจำนวน 1 แห่ง ซึ่งรวมแล้วประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งสิ้น 7,855 แห่ง¹

¹ ที่มา : สำนักพัฒนาระบบ รูปแบบและโครงสร้าง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย ข้อมูลเดือนพฤษภาคม 2550

1.1 โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงบประมาณของตนเอง ซึ่งมีการกำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

1.1.1 โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 285² โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้อง

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285

"องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่มีการยุบสภาท้องถิ่น หรือในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งคณะตามมาตรา 286 และต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มิให้นำบทบัญญัติวรรคสอง วรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ประกอบด้วยมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย

1) สภาท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามจำนวนที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทกำหนด ซึ่งกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546⁴ พระราชบัญญัติสภาตำบลและ

³ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

มาตรา 9 วรรคสาม การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรในแต่ละจังหวัดตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในที่สุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้ง จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกินห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ยี่สิบสี่คน จังหวัดใดราษฎรเกินห้าแสนคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบคน จังหวัดใดราษฎรเกินหนึ่งล้านคนแต่ไม่เกินหนึ่งล้านห้าแสนคน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สามสิบหกคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินหนึ่งล้านห้าแสนคนแต่ไม่เกินสองล้านคน ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบสองคน จังหวัดใดมีราษฎรเกินสองล้านคนขึ้นไปให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้สี่สิบแปดคน

⁴ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามจำนวนดังต่อไปนี้

- (1) สภาเทศบาลตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสิบสองคน
- (2) สภาเทศบาลเมือง ประกอบด้วยสมาชิกสิบแปดคน
- (3) สภาเทศบาลนคร ประกอบด้วยสมาชิกยี่สิบสี่คน

องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546⁵ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542⁶ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542⁷

2) ผู้บริหารท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285 วรรคสาม กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นก็ได้ ก่อนมีการแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ส่วนกรณีของเทศบาลนั้น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 กำหนดให้เทศบาลมีผู้บริหารท้องถิ่นมี 2 รูปแบบ ทั้งที่มาจากการความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า คณะเทศมนตรี และผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนในเทศบาลที่บริหารรูปแบบนายกเทศมนตรี แต่ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546⁸ (ใช้บังคับเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2546) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546⁹ (ใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2546) และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546¹⁰ (ใช้บังคับเมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2546) ได้แก้ไขเกี่ยวกับ

⁵ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

⁶ มาตรา 10 วรรคหนึ่ง สภากรุงเทพมหานครประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งมีจำนวนตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 11

⁷ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง สภาเมืองพัทยาประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวนยี่สิบคน ซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

⁸ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 109 ก วันที่ 4 พฤศจิกายน 2546

⁹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก วันที่ 22 ธันวาคม 2546

¹⁰ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 124 ก วันที่ 4 พฤศจิกายน 2546

ที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว เป็นให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน¹¹

ส่วนผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และนายกเมืองพัทยา นั้น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹² และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542¹³ กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนอยู่แล้ว

นอกจากนั้นในส่วนของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการแบ่งส่วนราชการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นสำนักปลัด ซึ่งได้แก่ สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด สำนักปลัดเทศบาล สำนักปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล สำนักปลัด

¹¹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 35 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2546 มาตรา 48 ทวิ ให้เทศบาลมีนายกเทศมนตรีคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2546 มาตรา 58 ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

¹² มาตรา 44 ให้กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนหนึ่งซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

¹³ มาตรา 41 ให้เมืองพัทยานายกคนหนึ่งซึ่งเลือกตั้งโดยราษฎรมีสัทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา

การเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาให้กระทำโดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งนายกเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครและ สำนักปลัดเมืองพญา และส่วนราชการอื่น ๆ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กองคลัง กองช่าง กองสาธารณสุข กองการศึกษา เป็นต้น

1.1.2 อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2469 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542 นอกจากนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอำนาจหน้าที่จะต้องกระทำตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข 2535 พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493 พระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจและอำนาจหน้าที่ 2 ลักษณะใหญ่ ๆ ด้วยกันคือ ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ และภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะ

กฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้กำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทไว้ ซึ่งกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542 ซึ่งมีข้อพิจารณาในเรื่องการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ดังนี้

(1) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดแบ่งอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ลักษณะ คือ หน้าที่ที่ต้องกระทำ¹⁴ และหน้าที่ที่อาจกระทำ¹⁵ ทั้งนี้เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีสภาพแวดล้อมและความพร้อมแตกต่างกัน จึงกำหนดหน้าที่ที่ต้องกระทำบางประการไว้เป็นประกันมาตรฐานในการให้บริหารสาธารณะขั้นพื้นฐานที่ประชาชนในท้องถิ่นควรจะได้รับจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเองก่อน ส่วนหน้าที่ที่อาจกระทำก็เป็นการกำหนดกรอบของอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่มีศักยภาพสามารถเลือกขอบข่ายของการดำเนินภารกิจหน้าที่ ที่นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ก็ได้ ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นจะมีหน้าที่เป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับจังหวัด ซึ่งเน้นการประสานงานและการพัฒนาระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในระดับที่ต่ำกว่าภายในจังหวัด เพื่อไม่ให้บทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัดเกิดความซ้ำซ้อนกัน¹⁶

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา นั้นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้บริการสาธารณะต่างๆ ในเขตพื้นที่

2) ภารกิจและอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มแรกประกอบด้วยเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา โดยบัญญัติไว้ใน

¹⁴ มาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 และมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546.

¹⁵ มาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546.

¹⁶ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546) น. 61 - 62.

มาตรา 16 ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะรวมทั้งสิ้น 31 เรื่อง และกลุ่มที่ 2 คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดทำแผน การประสานงานให้ความร่วมมือและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก และหน้าที่จัดบริการสาธารณะในกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือจากหลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเรื่องที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 17 ซึ่งกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการสาธารณะทั้งหมด 29 เรื่อง

ส่วนกรุงเทพมหานครนั้น มาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองกลุ่มข้างต้น กล่าวคือ มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 และมาตรา 17

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตนั้น มาตรา 19 แห่ง พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมีพื้นที่ไม่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามมาตรา 16 เช่นเดียวกับเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา แต่หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิเศษดังกล่าวมีพื้นที่เต็มพื้นที่จังหวัด ให้มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะตามมาตรา 16 และมาตรา 17 เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร

1.1.3 การงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากกฎหมายต่าง ๆ ที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ และให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้เอง รวมทั้งกำหนดการจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) กฎหมายที่เป็นที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย

(1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 73 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 82

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดแหล่งที่มาของรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เงินอุดหนุน เป็นต้น

(2) กฎหมายว่าด้วยกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23 มาตรา 24 มาตรา 25 มาตรา 26 และมาตรา 28 เป็นกฎหมายที่กำหนดรายได้เพิ่มขึ้นจากกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รายได้บางอย่างนั้นในขณะนี้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจในการจัดเก็บ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเฉพาะรองรับหรือเป็นกรณีที่ต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเสียก่อน เช่น ภาษีการศึกษา ค่าธรรมเนียมสนามบิน นอกจากนี้กฎหมายดังกล่าวยังกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้เพิ่มเติมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม

(3) กฎหมายเฉพาะ เป็นกฎหมายรองรับที่มาของรายได้ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายเฉพาะจะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ประเภทนั้นเลยโดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติจัดเก็บ เช่น กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีป้าย กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายการสาธารณสุข หรืออาจกำหนดให้ต้องมีการออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บรายได้ เช่น กฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายการพนัน กฎหมายสุสานและฌาปนสถาน

2) วิธีการได้มาซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ตามที่กฎหมายดังกล่าวข้างต้นในข้อ 1) นั้น มีวิธีการได้มาซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น 3 ลักษณะ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง รายได้จากการที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บและจัดสรรให้ รายได้จากการที่รัฐแบ่งรายได้ให้ และรายได้จากการที่รัฐอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

(1) กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง แบ่งเป็น

(1.1) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ และกำหนดให้รายได้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้ตามกฎหมายการสาธารณสุข กฎหมายสุสานและฌาปนสถาน กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(1.2) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดเก็บรายได้ได้ โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ และกำหนดให้รายได้ดังกล่าว ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายภาษีป้าย กฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง

(2) กรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บให้และจัดสรรให้ แบ่งเป็น

(2.1) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นในการจัดเก็บเพิ่มขึ้นจากที่รัฐจัดเก็บ และให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้แล้วนำส่วนที่จัดเก็บเพิ่มเติมนั้นมาจัดสรรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นอีก 1 ใน 9 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร และภาษีธุรกิจเฉพาะตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(2.2) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้นอีก และมอบให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้ แล้วนำส่วนที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นนี้ให้กระทรวงมหาดไทยมาจัดสรรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต และภาษีสุราตามกฎหมายจัดสรรเงินภาษีสุรา

(2.3) รายได้ที่กฎหมายกำหนดให้ภาษีและค่าธรรมเนียมตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้แล้วจัดส่งหรือจัดสรรเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วย การขนส่งทางบกและกฎหมายรถยนต์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอาคารชุด

(3) กรณีที่รัฐแบ่งรายได้ให้

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้เพิ่มเติมจากภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรซึ่งรัฐแบ่งเพิ่มให้ตามกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ โดยไม่ต้องออกข้อบัญญัติท้องถิ่นจัดเก็บ

(4) กรณีที่รัฐให้เงินอุดหนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยมีประเภทของเงินอุดหนุน ดังนี้

(4.1) เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่

(4.2) เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ เช่น เบี้ยยังชีพคนชรา เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เอดส์ เบี้ยยังชีพคนพิการ ศูนย์บริการทางสังคม ศูนย์เด็กเล็ก อาหารเสริม (นม) และอาหารกลางวันสำหรับเด็กนักเรียน

(4.3) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

1.2 เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหลายกลุ่ม ดังนี้

1.2.1 ผู้บริหารท้องถิ่น

ผู้บริหารท้องถิ่น ได้แก่ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเมืองพัทยา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายไม่ขัดต่อกฎหมายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติท้องถิ่น และนโยบาย สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่งตั้งและถอดถอนผู้ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวางระเบียบเพื่อให้งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากนี้ยังมีผู้ช่วยเหลือผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ รองนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เลขานุการนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และที่ปรึกษานายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้ง มีอำนาจหน้าที่การสั่งการหรือปฏิบัติราชการตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นมอบหมาย

1.2.2 ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายสภาท้องถิ่น

ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายสภาท้องถิ่น คือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งและมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในฝ่ายสภาท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติท้องถิ่น ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การควบคุมตรวจสอบการบริหาร

ราชการของผู้บริหารท้องถิ่น และการอนุมัติหรือให้ความเห็นชอบในการดำเนินกิจการใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น การกระทำกิจการนอกเขต ผู้ปฏิบัติงานในฝ่ายสภาท้องถิ่น ได้แก่ ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และเลขาธิการสภาท้องถิ่น

1.2.3 พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น

พนักงานหรือข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 3 กำหนดว่า “พนักงานส่วนท้องถิ่น หมายความว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด พนักงานเทศบาล พนักงานส่วนตำบล ข้าราชการกรุงเทพมหานคร พนักงานเมืองพัทยา และข้าราชการหรือพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้ปฏิบัติราชการโดยได้รับเงินเดือนจากงบประมาณหมวดเงินเดือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจากเงินงบประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาจัดเป็นเงินเดือนของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น” จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการเรียกพนักงานส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะไม่เหมือนกัน กล่าวคือ

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเรียกว่า ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชา และมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองจากนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดตามลำดับ¹⁷

(2) เทศบาล มีพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเรียกว่า พนักงานเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาล¹⁸ และมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชา

¹⁷ มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540.

¹⁸ มาตรา 48 สัตตรส แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543.

พนักงานเทศบาลรองจากนายกเทศมนตรี ซึ่งหมายรวมถึงพนักงานสถานธนาอนุบาลของเทศบาล¹⁹ ด้วย

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล มีพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเรียกว่า พนักงานส่วนตำบล²⁰

(4) กรุงเทพมหานคร มีพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเรียก ข้าราชการกรุงเทพมหานคร

¹⁹ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตามบันทึก เรื่อง การพิจารณาความรับผิดชอบละเมิดของพนักงานสถานธนาอนุบาลเทศบาลเมืองสุราษฎร์ธานี ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีการดำเนินการโรงแรับจำนำ ในเขตเทศบาลนั้น ๆ ตามมาตรา 53 (8) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเรียกว่า

“สถานธนาอนุบาล” ตามข้อ 3 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการควบคุมและดำเนินงาน

สถานธนาอนุบาลของหน่วยงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2516 โดยในการจัดตั้งสถานธนาอนุบาลนั้น เทศบาลเมืองจะต้องขออนุญาตต่อเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรับจำนำ พ.ศ. 2505 เงินทุนหมุนเวียนรับจำนำเริ่มแรกให้เทศบาลกู้ยืมจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำสถานธนาอนุบาลในตำแหน่งผู้จัดการสถานธนาอนุบาล สำนักงานคณะกรรมการจัดการสถานธนาอนุบาลของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น (จ.ส.ท.) จะเป็นผู้จัดส่งมาปฏิบัติหน้าที่ ส่วนพนักงานในตำแหน่งอื่นเทศบาลจะดำเนินการเปิดสอบแข่งขันและคัดเลือกเอง และในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นการปฏิบัติงานประจำ การบรรจุแต่งตั้ง การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนและค่าจ้าง การดำเนินการทางวินัย การเกษียณอายุ และการต่ออายุการดำรงตำแหน่งเป็นไปตามระเบียบสำนักงาน จ.ส.ท. ว่าด้วยพนักงานสถานธนาอนุบาล พ.ศ. 2523 และให้ถือว่าเป็นพนักงานเทศบาลด้วย ดังนั้น พนักงานสถานธนาอนุบาลจึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ในราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²⁰ มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537.

(5) เมืองพญา มีพนักงานส่วนท้องถิ่นของตนเองเรียก พนักงานเมืองพญา โดยมีนายกเมืองพญาเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพญา²¹ และมีปลัดเมืองพญาเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพญารองจากนายกเมืองพญา

1.2.4 ลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีการจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้างเพื่อปฏิบัติงานในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยอาจจะมีการจ้างลูกจ้างในลักษณะที่เป็นลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2539

ก่อนมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในปี พ.ศ. 2539 การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้แตกต่างไปจากความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น กล่าวคือ การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2.1 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ระบบความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนปี พ.ศ. 2539 ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้เป็นการเฉพาะนั้น การพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักเรื่องละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

(1) หากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำความผิดโดยมิใช่เป็นการกระทำในหน้าที่หรือไม่อยู่ในทางการที่จ้าง เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำความผิดนั้นจะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว

²¹ มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542.

(2) หากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำละเมิดไปในหน้าที่หรือในทางการที่จ้าง ผู้ถูกระทำละเมิดมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดหรือเป็นนายจ้างของผู้กระทำละเมิดนั้นร่วมรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดได้ และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดได้เต็มจำนวน โดยอายุความในการไล่เบี้ยนี้ ศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานว่า มีอายุความ 10 ปี ตามหลักอายุความทั่วไป มิใช่ 1 ปี ตามมาตรา 448 เพราะศาลถือว่าไม่ใช่การใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในมูลละเมิด โดยเริ่มนับอายุความตั้งแต่วันที่หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอก เป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1309/2520 และ 440/2523)

ในการไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดนั้น ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐต้องฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นคดีต่อศาลทุกเรื่องไป เพราะในชั้นต้นถือเป็นเรื่องภายในระหว่างหน่วยงานของรัฐในฐานะแทนรัฐกับข้าราชการ โดยไม่เกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก หน่วยงานต้องดำเนินการตาม "ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่ง" เสียก่อน เพราะบางกรณีผู้เสียหายอาจฟ้องเฉพาะหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบ เมื่อรับผิดชอบไปแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงต้องสอบสวนหาตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบกล่าวคือผู้ที่ทำให้เกิดความเสียหาย หรือแม้จะเป็นกรณีผู้เสียหายฟ้องทั้งเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยร่วมกัน และศาลมีคำพิพากษาให้เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐร่วมกันรับผิดชอบก็ตาม การสอบสวนอาจจะทำให้ตัวเจ้าหน้าที่ที่ต้องร่วมรับผิดชอบเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องเพิ่มขึ้นก็ได้

แต่ระเบียบความรับผิดชอบของข้าราชการในทางแพ่งก็มิได้มีข้อความกล่าวถึงกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฐานะรัฐต้องมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่ชดใช้ไปแก่บุคคลภายนอกแต่ประการใด ทั้ง ๆ ที่เป็นไปได้ว่าบางกรณีความผิดอาจมิได้เกิดจากข้าราชการเท่านั้น แต่อาจเป็นเพราะความผิดพลาดในระบบราชการเอง เช่น กฎ ระเบียบต่าง ๆ ไม่รัดกุม หรือการมอบหมายหน้าที่ให้ผู้หนึ่งผู้ใดรับผิดชอบมากเกินไป หรือการขาดระบบการควบคุมตรวจสอบ หรือความบกพร่องของเครื่องใช้ เป็นต้น เหล่านี้ถือได้ว่า รัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมต้องมีความรับผิดชอบในผลเสียหายในระดับหนึ่งเสมอ แต่หลักกฎหมายและระเบียบดังกล่าวมิได้มีหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อผลการสอบสวนปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งผู้ใดต้องรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐจะแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชอบในค่าเสียหายทั้งหมด

(3) ในกรณีที่การกระทำละเมิดนั้นเกิดจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายคนร่วมกันทำละเมิดในการกระทำตามอำนาจหน้าที่หรือในทางการที่จ้าง เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วม

ถ้าผลการสอบสวนปรากฏว่ามีเจ้าหน้าที่หลายคนต้องรับผิดชอบในหนี้จำนวนเดียวกันที่ไม่อาจแบ่งแยกเป็นการเฉพาะรายได้ ถือว่าเจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วม หน่วยราชการต้องเรียกให้รับผิดชอบใช้ค่าเสียหายร่วมกันและแทนกันจนกว่าหนี้นั้นจะได้ชำระโดยสิ้นเชิง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291 และมาตรา 301

โดยปกติ ถ้ามูลค่าของความเสียหายไม่มากมายนัก แม้ว่าเจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบทั้งหมดก็ตาม เจ้าหน้าที่ก็มักจะต้องจ่ายยอมชดใช้หรือทำสัญญารับสภาพหนี้เพื่อขอผ่อนใช้ต่อไป ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยงานราชการมีมาตรการสามารถลงโทษทางวินัยควบคู่ไปได้ เพราะถือว่าทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่ราชการได้ แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ยินยอมชดใช้เงินหรือไม่ยอมทำสัญญารับสภาพหนี้ หน่วยงานของรัฐก็จะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องร้องยังศาลต่อไป

2.2 ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

เนื่องจากไม่มีการออกกฎหมายหรือระเบียบใด ๆ เป็นพิเศษในเรื่องความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นจากการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นไปตามหลักในประมวลแพ่งและพาณิชย์ โดยศาลยุติธรรมจะพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการละเมิดหรือไม่ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด หากไม่เป็นละเมิด ก็มีผลให้หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบด้วย แต่หากเป็นละเมิดและไม่มีข้อแก้ตัวใด ๆ เช่น เกิดจากเหตุสุดวิสัย นิรโทษกรรม ก็จะพิจารณาว่าเป็นการปฏิบัติงานได้หรือไม่ หากสามารถแยกการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ได้ ศาลก็จะตัดสินให้เจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดต้องรับผิดชอบส่วนตัว หน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบด้วย และในกรณีที่เป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องร่วมรับผิดชอบด้วยนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ที่ถูกทำละเมิดไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็มีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากตัวเจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 40/2502 ทำสะพานลงในคลองเป็นทางเดิน แต่ปิดหน้าที่ดินของเอกชน ทำให้เจ้าของที่ดินนั้นขึ้นลงคลองตามปกติไม่ได้ เจ้าของที่ดินเรียกให้หรือเสียได้ กรณีต้อง

ด้วยมาตรา 1337 เทศบาลและจังหวัดมีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติ ไม่มีอำนาจอนุญาตและอนุมัติให้ทำสะพานเช่นนั้น การที่อนุญาตและอนุมัติไปเป็นการละเมิดเช่นเดียวกัน

คำพิพากษาฎีกาที่ 1201/ 2502 เทศบาลจัดการขยายถนน ทำให้บ่อน้ำซึ่งขอบเป็นคอนกรีตเข้ามาอยู่ในตัวถนน เมื่อเปิดถนนที่ขยายให้รถสัญจรไปมาได้ก็ยังไม่ถมบ่อทำให้เรียบเป็นพื้นถนนธรรมดา และมีได้จัดให้มีเครื่องหมายและสัญญาณไฟติดตั้งให้เป็นที่สังเกตเห็นได้ในเวลาค่ำคืน รถยนต์ของโจทก์ขับมาชนบ่อน้ำเข้า โดยไม่ใช่ความประมาทเลินเล่อของโจทก์ รถยนต์เสียหายและโจทก์ได้รับบาดเจ็บ ดังนี้ ต้องถือว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของเทศบาล ซึ่งจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้โจทก์

คำพิพากษาฎีกาที่ 769/2513 สะพานซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของจำเลยซึ่งเป็นเทศบาล เป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องดูแลให้สะพานมั่นคงแข็งแรงเสมอ การที่จำเลยปล่อยปละละเลยให้สะพานผุพัง ร้าวสะพานเป็นช่องโหว่อยู่ โจทก์เป็นเด็กเดินข้ามสะพาน เอาหลังพิงราวสะพานเดินไปจนถึงช่องโหว่ จึงตกลงไปทางช่องโหว่ เพราะมัวดูเด็กชกกันที่หัวสะพาน ดังนั้นนับว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ แต่เหตุที่เกิดขึ้นเป็นเพราะความผิดของโจทก์อยู่ด้วย โจทก์ควรจะได้รับค่าสินไหมทดแทนเพียงใดต้องอาศัยพฤติการณ์ดังกล่าวนี้เป็นประมาณ

คำพิพากษาฎีกาที่ 1001/2515 เทศบาลจัดรถยนต์ประจำตำแหน่งให้พนักงานเทศบาลชั้นผู้ใหญ่พร้อมกับจ้างคนขับรถไปด้วย โดยผู้ขับรถนำรถไปเก็บไว้ที่บ้าน คนขับรถได้ขับรถโดยประมาทชนโจทก์ได้รับบาดเจ็บสาหัส ในขณะที่ผู้ขับรถนั่งมาในรถนั้นด้วย แม้ขณะเกิดเหตุจะเป็นเวลา 20 นาฬิกา นอกเวลาราชการ ก็ยังถือได้ว่าคนขับรถซึ่งเป็นลูกจ้างของเทศบาลได้กระทำไปในทางการที่จ้าง เทศบาลจะปฏิเสธความรับผิดชอบไม่ได้

คำพิพากษาฎีกาที่ 931/ 2523 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1337 ใช้บังคับแก่บุคคลทั่วไปรวมทั้งกรุงเทพมหานครและเขตต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครด้วย ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจกรุงเทพมหานครที่ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 1337

ส่วนหนึ่งของสะพานลอยที่กรุงเทพมหานครสร้างขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์ แม้จะอยู่บนทางเท้าแต่ก็ติดขวางทางเข้าออกบ้านโจทก์ โจทก์เดือดร้อนเกินกว่าปกติและเหตุอันควร ดังนี้ เป็นละเมิดต่อโจทก์

คำพิพากษาฎีกาที่ 240 / 2528 กรุงเทพมหานครจำเลยสร้างสะพานลอยเพื่อให้ประชาชนใช้ข้ามถนน โดยมีแนวโครงเหล็กบนทางเท้าเป็นรั้วปิดกั้นช่องทางบางตอน เพื่อมิให้คนข้ามถนนในแนวนั้น และหันไปใช้สะพานลอยข้าม อันเป็นการกระทำเพื่อสาธารณประโยชน์ และ

เป็นการป้องกันมิให้โจทก์กระทำความผิดกฎหมายโดยขัดขีรณยัตินบนทางเท้า แม้แนวโครงสร้างเหล็กจะปิดกั้นทางเข้าตึกแถวของโจทก์ซึ่งมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์ และโดยสภาพไม่เหมาะแก่การเก็บรถยนต์ ทำให้โจทก์ต้องขาดความสะดวกสบายไปบ้าง โจทก์ก็จำต้องยอมรับเอาดังเช่นบุคคลอื่นที่อยู่ร่วมกับโจทก์ในสังคมยอมรับเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและความเจริญมั่นคงของท้องถิ่น เมื่อไม่ปรากฏความเสียหายหรือเดือดร้อนที่โจทก์ได้รับ เป็นผลที่ต้องยอมรับตามปกติ หรือเป็นความเสียหายเดือดร้อนที่ได้รับเกินกว่าปกติ การกระทำของจำเลยย่อมไม่เป็นการละเมิดสิทธิของโจทก์ และไม่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

คำพิพากษาฎีกาที่ 335/2532 จำเลยที่ 1 รับเหมาก่อสร้างปรับปรุงถนน ขณะกำลังก่อสร้าง จำเลยที่ 1 ไม่จัดให้มีสัญญาณไปเตือนทั้ง ๆ ที่มีข้อสัญญากับกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 2 ผู้ว่าจ้างไว้ และจำเลยที่ 2 ได้เตือนหลายครั้งแล้ว จำเลยที่ 1 ย่อมคาดได้ว่าหากไม่มีสัญญาณไฟเตือนให้เห็นอย่างชัดเจนก็อาจเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายได้ การที่ อ. ไม่เห็นเกาะกลางถนนที่กำลังก่อสร้างและขับรถยนต์ชนเกาะกลางถนนจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ 1

กรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 2 ในฐานะผู้ดูแลถนนในเขตกรุงเทพมหานคร ย่อมมีหน้าที่ควบคุมจัดให้มีเครื่องหมายและสัญญาณจราจรในบริเวณก่อสร้างหรือซ่อมถนน แม้จะจัดให้จำเลยที่ 1 รับเหมาก่อสร้างไปแล้ว จำเลยที่ 2 ก็ยังมีหน้าที่ติดตั้งเครื่องหมายเพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่จราจร เมื่อจำเลยที่ 2 ควบคุมแล้วยังมีข้อบกพร่อง จำเลยที่ 2 ก็ต้องรับผิดชอบเดียวกับจำเลยที่ 1

ความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดคราวเดียวกัน เมื่อจัดซ่อมไปแล้ว หากตรวจพบภายหลังว่ายังมีส่วนชำรุดที่ยังมิได้ซ่อมหลงเหลืออยู่ ก็ยังจัดซ่อมต่อไปอีกได้ จะอ้างว่ามีสิทธิซ่อมเพียงครั้งเดียวไม่ว่าจะซ่อมแล้วจะติดตั้งเดิมหรือไม่ก็ตามหาได้ไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ 4224/ 2533 การสร้างสะพานลอยคนข้ามที่เป็นกรณีพิพาทเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครจำเลยที่ 2 เป็นผู้ดำเนินการ ถึงแม้จะมีการเสนอเรื่องไปให้สำนักนโยบายและแผนมหาดไทยหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยจำเลยที่ 1 แต่หน่วยงานดังกล่าวและจำเลยที่ 2 ก็เป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากจำเลยที่ 1 ดังนั้น โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 1 การที่โจทก์ไม่สามารถจะนำรถยนต์เข้าออกในตึกแถวได้นั้นไม่ใช่กรณีที่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนจากการใช้ที่สาธารณะ แต่เป็นกรณีที่โจทก์ไม่อาจจะใช้ที่สาธารณะเกินกว่าที่ประชาชนทั่วไปใช้อยู่ไม่ได้เท่านั้น การที่จำเลยที่ 2 สร้างสะพานลอยคนเดินข้ามที่เป็นกรณีพิพาทในที่สาธารณะประโยชน์ของประชาชนทั่วไปเป็นส่วนใหญ่ ทำให้สิทธิของโจทก์เดิมที่จะใช้ที่สาธารณะให้มากกว่าประชาชนอื่นหมดไปบ้างนั้นไม่ใช่กรณีที่

จำเลยที่ 2 ใช้สิทธิของตนเป็นเหตุให้เจ้าของสังหาริมทรัพย์ได้รับความเสียหายหรือเดือดร้อนเกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมาย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5188/2533 จำเลยซึ่งเป็นสมาชิกบาสมีหน้าที่ดูแลรักษาสะพานให้มีความมั่นคงแข็งแรงและเรียบร้อย เพื่อให้บริการสาธารณูปโภคแก่ประชาชนและผู้ขับรถยนต์ที่สัญจรไปมา การที่จำเลยปล่อยปละละเลยไม่แสดงป้ายห้ามรถยนต์บรรทุกหนักผ่านข้ามสะพานจึงเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลย แต่เมื่อพิเคราะห์ถึงการที่ ส. ลูกจ้างโจทก์ขับรถยนต์บรรทุกสิบล้อมีน้ำหนัก 9 ตัน และบรรทุกน้ำหนักร้า 7,200 กิโลกรัม ผ่านสะพานไม้ดังกล่าวซึ่งบุคคลทั่วไปเห็นสภาพแล้วย่อมไม่แน่ใจว่าจะรับน้ำหนักรถและสิ่งของที่บรรทุกรวมกันประมาณ 16 ตันได้ เหตุที่เกิดขึ้นจึงเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างมากของ ส. อยู่ด้วย ตามพฤติการณ์ ส. มีส่วนประมาทมากกว่า

สำเนารายงานประจำวันเกี่ยวกับคดีมีข้อความเพียงว่า ส. ลูกจ้างโจทก์ตกลงกับกรรมการของจำเลย ว่า ส. จะทำสะพานใหม่ให้ ไม่มีข้อความที่แสดงว่าคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายจะรับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้เสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน จึงมิใช่เป็นสัญญาข้อตกลงระหว่างนี้จะเกิด โจทก์ทั้งสองและจำเลยต่างยังคงต้องรับผิดชอบในมูลละเมิดต่อกันอยู่

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 75/2538 ต้นสนที่ปลูกอยู่ข้างถนนซึ่งเทศบาลจำเลยมีหน้าที่ดูแลมีสภาพผุพังลงแม้จะมีฝนตกและฝนฟ้าคะนองในวันเกิดเหตุ แต่ก็ยังเป็นฝนตกเล็กน้อยและปานกลางในช่วงสั้น ๆ และความเร็วของลมก็ปกติ การที่ต้นสนล้มลงทับรถยนต์โจทก์จึงมิใช่เกิดจากเหตุสุดวิสัยเนื่องจากสภาพอากาศแปรปรวน แต่เป็นความบกพร่องของจำเลยที่ไม่ยอมโค่นหรือคำจุนต้นสนเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น จำเลยจึงต้องรับผิดชอบ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4859/2538 ว. และจำเลยที่ 1 ต่างทำหน้าที่ในสวนสาธารณะที่เกิดเหตุของเทศบาลจำเลยที่ 3 ได้เสียบปลั๊กและปล่อยกระแสไฟฟ้าเพื่อป้องกันหนูไม่ให้มากัดทำลายต้นกล้าไม้ในสวนซึ่งเป็นของจำเลยที่ 3 เป็นการทำงานเพื่อประโยชน์ของจำเลยที่ 3 ถือว่าเป็นงานในทางการที่จ้างของจำเลยที่ 3 ส. เป็นเพียงผู้แทนโดยชอบธรรมของเด็กชาย น. ในการดำเนินคดีแทนเด็กชาย น. มิได้เป็นโจทก์ในฐานะส่วนตัว จำเลยที่ 3 จะอ้างการกระทำของ ส. ซึ่งมีได้เป็นผู้ต้องเสียหายเพื่อให้พ้นความรับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 442 ประกอบด้วยมาตรา 223 หาได้ไม่

เด็กชาย น. ได้รับความเสียหายแก่ร่างกายถึงสมองผืนเป็นอัมพาตตลอดชีวิต พุดไม่ได้ ย่อมจะต้องได้รับการดูแลรักษาในสภาพที่ป่วยเจ็บจนกว่าจะถึงแก่ความตาย ตามสภาพเช่นนี้ ค่าดูแลรักษาที่จะต้องใช้จ่ายต่อไปจึงมีลักษณะเป็นค่าใช้จ่ายอันต้องเสียไปอันเนื่องมาจากการ

กระทำละเมิดให้เสียหายแก่ร่างกายในอนาคต และเด็กชาย น. ย่อมเสียความสามารถ ประกอบการงานสิ้นเชิงทั้งในเวลาปัจจุบันและในอนาคต โจทก์ขอที่จะเรียกค่าเสียหาย ดังกล่าวจากจำเลยทั้งสามได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 444 วรรคหนึ่ง

คำพิพากษาฎีกาที่ 8298/2540 สะพานนรรัตนสถานเป็นสะพานที่ก่อสร้างและเปิดใช้ การมานานประมาณ ๔0 ปีแล้ว มีความชำรุดเสื่อมโทรมมากจนอาจจะเกิดอันตรายต่อบุคคลผู้ ใช้นานพานะและประชาชนทั่วไปผู้สัญจรไปมา

การที่จำเลยดำเนินการบูรณะและซ่อมแซมสะพานดังกล่าวให้มีความมั่นคงแข็งแรง เพื่อประโยชน์แก่ผู้ใช้นานพานะและประชาชนทั่วไป ให้ได้รับความปลอดภัยถือได้ว่าการกระทำ ของจำเลยเป็นการบำรุงรักษาสะพานซึ่งเป็นทางสัญจรทางบกอันเป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลย ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89(6) แม้การ ก่อสร้างนั้นจะทำให้บันไดทางขึ้นลงสะพานต้องเปลี่ยนจากแนวเดิมเป็นแนวใหม่ทอดยาวไปตาม ถนนเกือบสุดแนวตึกแถวหรือร้านค้าของโจทก์ และทำให้สะพานกับเสาสะพานปิดบังหน้าร้านค้า ของโจทก์ก่อให้โจทก์ได้รับความเสียหายบ้างก็ตาม แต่การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำที่มี กฎหมายรับรองให้กระทำได้ จำเลยจึงมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อโจทก์เพื่อให้โจทก์ ได้รับความเสียหายโดยผิดกฎหมาย การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นละเมิด

จากตัวอย่างคำพิพากษาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนมี พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นั้น ศาลฎีกาของไทยได้พิจารณา และพิพากษาคดีโดยอาศัยหลักกฎหมายเรื่องละเมิดที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งและ พณิชย์ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ใช้ในการตัดสินพิพากษาคดีทั้งที่เกิดจากเอกชนต่อเอกชน หรือ ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนโดยมิได้มีหลักเกณฑ์แยกเฉพาะต่างหากจากกัน ความรับผิดทาง ละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้มีความแตกต่างจากความรับผิด ละเมิดของบุคคลในภาคเอกชน

3. ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยความรับ ผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการณเจ้าหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิด ทำให้เกิดปัญหาในเรื่องการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับ

เจ้าหน้าที่ ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการฟ้องร้องให้เจ้าหน้าที่และ/หรือหน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และยังเป็นการ บั่นทอนขวัญและกำลังใจ และการตัดสินใจในการดำเนินงานหรือปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งมี ผลกระทบต่อการบริหารรัฐกิจดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 1 แล้ว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นการ เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 เป็นต้นมา นอกจากนี้ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความ รับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ ดังกล่าว นับแต่นั้นการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นจึงเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติ หน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำไปเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหาย หรือ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดของแต่ละคน มิให้นำหลักกฎหมายนี้ รวมมาใช้บังคับ

การพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำ ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

3.1 กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจกระทำการอันเป็นการละเมิดต่อ บุคคลภายนอกได้ในหลายลักษณะ โดยอาจเป็นการละเมิดเป็นการส่วนตัวซึ่งไม่ใช่การปฏิบัติ หน้าที่ หรือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณี เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกนั้น มีประเด็นที่ จะต้องพิจารณาที่สำคัญคือ

3.1.1 ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย

ผู้ที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการละเมิดต่อบุคคลภายนอก ระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำการละเมิด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด โดยแบ่งได้เป็น 3 กรณีคือ

1) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว มี 2 กรณี คือ

(1) การละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ โดยอาจเป็นการกระทำละเมิดโดยเป็นการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ หรือเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ หมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ แต่เรื่องที่กระทำละเมิดมีลักษณะเป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยอารมณ์ส่วนตัว โดยมีเจตนาทุจริตหรือเจตนากลั่นแกล้ง

(2) การละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ แต่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กระทำไปโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแต่เพียงผู้เดียว ในกรณีที่การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่และการกระทำนั้นมิได้เกิดขึ้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นอยู่ในสังกัด จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย และเมื่อขอใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว ก็ไม่สามารถที่จะไล่เบี้ยเอากับเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ ในกรณีดังกล่าวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจึงต้องรับผิดชอบแต่เพียงผู้เดียว เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับผิดเลย ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 และมาตรา 8 วรรคแรก

3) เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นจากเหตุ 2 ประการประกอบกัน คือ 1) การที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และ 2) ความผิดหรือความบกพร่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ในกรณีดังกล่าว ทั้งเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่

ผู้ทำละเมิดอยู่ในสังกัดต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย โดยเฉลี่ยกันชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายตามสัดส่วนแห่งความรับผิดชอบของตน ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 8 วรรคสาม

3.1.2 วิธีที่ผู้เสียหายอาจดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทน

ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้ 2 วิธี คือ

1) การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

(1) ผู้เสียหายจะต้องฟ้องใคร พิจารณาได้ดังนี้

(1.1) ฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีการละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องรับผิดชอบในผลละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง ไม่อาจฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดให้ร่วมรับผิดชอบได้เลย

(1.2) ฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้เสียหายจึงต้องฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด โดยไม่อาจฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดนั้นได้เลย

(2) ศาลที่มีเขตอำนาจ ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ได้แก่

(2.1) ศาลปกครอง ในกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการละเมิดนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยต้องฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด จะฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ เพราะเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่

(2.2) ศาลยุติธรรม การที่ผู้ได้รับความเสียหายฟ้องเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จะต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ในกรณีดังต่อไปนี้

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิดในเรื่องส่วนตัวหรือในเรื่องที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งผู้เสียหายต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว จะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม และต้องใช้หลักเกณฑ์ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องละเมิดบังคับแก่ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เว้นแต่ในเรื่องที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ยกเว้นไว้โดยเฉพาะ

- กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ และการละเมิดนั้นไม่ได้เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ในกรณีนี้ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพราะเป็นการกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ โดยต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม เพราะกรณีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

(3) อายุความในการฟ้องร้อง สิทธิของผู้เสียหายที่จะฟ้องกรณีดังกล่าวนี้ขึ้นอยู่กับว่าเป็นคดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

(3.1) คดีละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มี 3 กรณี คือ

- การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือความรับผิดชอบอื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การฟ้องร้องกรณีดังกล่าวต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งนี้ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทน เป็นการให้เฉพาะตัวจึงไม่ใช่คดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลหรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น ตามมาตรา 52 ที่จะสามารถยื่นฟ้องเมื่อใดก็ได้ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจึงต้องฟ้องเรื่องดังกล่าวภายในอายุความตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 286/2545 กรณีเทศบาลนครปากเกร็ดละเลยต่อหน้าที่โดยร่วมมือกับบริษัทเอกชนอนุญาตให้เอกชนก่อสร้างอาคารติดกับบ้านของผู้ฟ้องคดี โดยเว้นระยะห่างอาคารไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากผู้เช่าอาคาร ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องบริษัทที่กระทำละเมิดต่อศาลยุติธรรมเมื่อวันที่ 22 มีนาคม 2539 โดยไม่ฟ้องเทศบาลนครปากเกร็ดเป็นจำเลยร่วมในคราวเดียวกันจนพ้นระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว แต่นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2544 ซึ่งล่วงเลยกำหนดเวลาฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง และการขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้เงินให้กับผู้ฟ้องคดีเป็นการให้ประโยชน์เฉพาะตัวจึงมิใช่คดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลหรือเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

- การฟ้องในกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด เป็นกรณีที่บุคคลภายนอก ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ได้ใช้สิทธิในทางปกครองในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดตามมาตรา 5 ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า..." และมาตรา 11 วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้ แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกิน 180 วัน หากปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองที่ได้รับคำขอไม่ดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐให้พิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่ง พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ดังนั้น ระยะเวลาในการฟ้องคดีในกรณีที่บุคคลภายนอกฟ้องหน่วยงานทางปกครองให้พิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด ดังกล่าวข้างต้นจึงเป็นไปตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มีระยะเวลาในการฟ้องคดีภายใน 90 วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดี66งานทางปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เป็นกรณีที่บุคคลภายนอกได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เห็นว่าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดอยู่ในสังกัดจะต้องรับผิดชอบ ได้ใช้สิทธิในทางปกครอง ในการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตน ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อหน่วยงานทางปกครองได้วินิจฉัยคำขอแล้ว บุคคลภายนอกที่ไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าว และประสงค์จะได้แย้งคำวินิจฉัยนั้น เมื่อได้มี ศาลปกครองแล้ว บุคคลภายนอกนั้นก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย ทั้งนี้ ตามมาตรา 11 วรรคหนึ่ง ตอนท้ายที่บัญญัติว่า “...เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงาน ของรัฐก็มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย” ประกอบมาตรา 14 ²²

แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น การฟ้องในกรณีที่ผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยเกี่ยวกับคำขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชดใช้

²² พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 14

“เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้ว สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ตามมาตรา 11 ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

คำสินไหมทดแทน ผู้เสียหายจึงต้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่บุคคลจะฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในการขอให้หน่วยงานของรัฐใช้คำสินไหมทดแทนนั้น มีข้อสังเกตว่าอาจจะเป็นการฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หรือมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ก็ได้ กล่าวคือ

หากเป็นกรณีที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐใช้คำสินไหมทดแทนแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ได้รับคำขอไม่ดำเนินการใด ๆ หรือไม่ดำเนินการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การที่บุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายใช้สิทธิฟ้องต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งให้หน่วยงานของทางปกครองให้พิจารณาคำขอให้ชดใช้คำสินไหมทดแทนให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด โดยไม่ได้เรียกค่าเสียหายมาด้วย กรณีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือต้องฟ้องคดีภายใน 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด 90 วันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอหรือเตือนให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี

แต่หากในการฟ้องหน่วยงานของรัฐนั้นนอกจากผู้เสียหายจะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามใด ๆ แล้วยังมีการเรียกค่าเสียหายหรือคำสินไหมทดแทนมาด้วย ในกรณีดังกล่าวจะเป็นการฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งจะต้องฟ้องภายในอายุความตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

(3.2) คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรม ภายในอายุความตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 448 วรรคแรก ที่บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้

ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด" และวรรคสอง "แต่ถ้าเรียกค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมีโทษตามกฎหมายลักษณะอาญา และมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมาไซ้ร้ ท่านให้อายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ"

(4) กรณีฟ้องผิดตัว

กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำความละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบและถูกฟ้อง คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความละเมิดอยู่ในสังกัด ทั้งนี้ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไป ในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดโดยตรง จะฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปกระทำความละเมิด โดยที่มิได้เป็นการกระทำความละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะต้องยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำความละเมิดนั้นเป็นการส่วนตัว ทั้งนี้ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งบัญญัติว่า ถ้าการกระทำความละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ในกรณีผู้เสียหายยื่นฟ้องผิดตัวนั้น มาตรา 7²³ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

²³ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 7

"ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่า

เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดหรือต้องร่วมรับผิด หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าว มีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ ผู้ต้องรับผิด ให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด"

กำหนดให้ฝ่ายที่ถูกฟ้องสามารถขอให้ศาลเรียกอีกฝ่ายเข้ามาเป็นคู่ความ ในคดีได้ ดังนั้น ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดเข้ามาเป็นคู่ความในคดี หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ในสังกัดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

ในกรณีที่ศาลยกฟ้องเพราะเหตุผู้เสียหายฟ้องผิดตัว ผู้เสียหายก็ต้องหวนกลับไปฟ้องฝ่ายที่ต้องรับผิดชอบเป็นคดีใหม่ แต่สิทธิฟ้องคดีของผู้เสียหายอาจขาดอายุความเสียแล้วก็ได้ ดังนั้น เพื่อประโยชน์แก่ผู้เสียหายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงได้บัญญัติให้ขยายอายุความฟ้องคดีในกรณีเช่นนี้ออกไปอีก 6 เดือน นับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด ตามมาตรา 7 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

นอกจากนั้นในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องผิดตัวนั้น ศาลปกครองอาจใช้อำนาจกำหนด ตัวบุคคลที่เป็นผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/ 2546) หรือเปลี่ยนตัว ผู้ถูกฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 460/2546)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 205/ 2546 ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ตรวจสอบเนื้อที่ที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย สาขาสวรรคโลก เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานดังกล่าวอีก 4 เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5) และผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกมาดำเนินการรังวัดแล้ว ต่อมาจึงได้มีการแจ้งผลการตรวจสอบรังวัด ว่ามีเหตุขัดข้องเกี่ยวกับการนำชี้เขตพิพาท เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจเรียกร้องค่าเสียหายเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อีกทั้งเมื่อพิจารณามาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 5 เป็นเจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดกรมที่ดินซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการทั้งหลายให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ขอบที่ศาล

ปกครองจะกำหนดให้กรมที่ดินเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้นให้สอดคล้องกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2) การใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ และไม่ว่าประมาทเลินเล่อธรรมดาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง นอกจากผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดต่อศาลได้แล้ว ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิทางปกครอง โดยยื่นคำขอต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด ให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมให้แก่ตนได้ เช่น นาย ส. พนักงานขับรถบรรทุกน้ำ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กระทำละเมิดต่อ นาย ป. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเช่นกัน เมื่อ นาย ป. มิได้มีส่วนร่วมในการกระทำละเมิดและเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของ นาย ส. นาย ป. จึงเป็นผู้เสียหาย ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และมีสิทธิเรียกร้องให้กรุงเทพมหานครชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการถูกกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้²⁴ เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนและมีคำสั่งเช่นใดแล้ว ถ้าผู้เสียหายที่ยังไม่พอใจผลการพิจารณาของหน่วยงานของรัฐ ก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

3.1.3 การไล่เบียดเบียนซึ่งกันและกันระหว่างเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้วจะมีการไล่เบียดเบียนซึ่งกันและกันอย่างไร โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

1) กรณีที่มีการไล่เบียดเบียน

เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิไล่เบียดเบียนซึ่งกันและกันได้หรือไม่ ขึ้นกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการกระทำละเมิด

²⁴ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ผู้เสียหายตามความในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และบุคคลภายนอกตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 421/ 2543)

ในการปฏิบัติหน้าที่ หรือการละเมิดที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ การไล่เบียดเบียนซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีได้เฉพาะแต่ในกรณีที่มีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นการกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ใช่การกระทำให้การปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดไม่ต้องรับผิดชอบ จึงไม่อาจฟ้ององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดให้ร่วมรับผิดชอบได้เลย ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้วตามคำพิพากษาของศาล เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีสิทธิไล่เบียดเบียนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การไล่เบียดเบียนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว และเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิไล่เบียดเบียนกับเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้กระทำความผิดได้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้วิธีการฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นคดีต่อศาล หรือโดยการที่ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐซึ่งได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่นแห่งนั้นออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะพึงชดใช้คืนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) จำนวนค่าสินไหมทดแทนที่มีสิทธิไล่เบียดเบียน

กรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว จะเรียกให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำความผิดให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใดนั้น ต้องพิจารณาหลัก 3 ประการ คือ (1) การคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณี (2) การคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม และ (3) กรณีที่มีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน การใช้สิทธิไล่เบียดเบียนจากเจ้าหน้าที่ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนนั้น มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

4) อายุความในการไล่เบียดเบียน

สิทธิของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะไล่เบียดเบียนแก่อีกฝ่ายหนึ่งนั้น มีกำหนดอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3.2 กรณีเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

3.2.1 ขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในผลละเมิด

การที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐนั้น อาจเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนอยู่ในสังกัด หรือกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอื่นก็ได้

1) กรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบในผลละเมิดนั้นเสมอ และหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเต็มจำนวนของความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นก่อให้เกิดขึ้นแก่ตน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

2) กรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐจะรับผิดชอบเมื่อเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำไปโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ก็ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบ โดยการที่หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำได้หรือไม่ เพียงใด จึงพิจารณาได้ดังนี้

(1) ถ้าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายไม่อาจเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเองได้เลย

(2) ถ้าเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ แต่สิทธิเรียกร้องจะมีเพียงใด ให้หน่วยงานของรัฐคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้

(3) ถ้าความเสียหายเกิดจากเหตุ 2 ประการประกอบกัน คือ เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม หน่วยงานของรัฐจะมีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนได้ก็เฉพาะแต่เพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบ การดำเนินงานส่วนรวม

(4) ถ้าความเสียหายเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายคนกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจะใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมไม่ได้ ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่คนนั้นเท่านั้น

3.2.2 การดำเนินการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการละเมิดต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอื่น จะต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หมวด 1 ซึ่งได้กำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนี้

1) การรายงานความเสียหาย

เมื่อเกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐอื่น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดหรือเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินจะต้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาตามสายงานทราบโดยไม่ชักช้า และเมื่อผู้บังคับบัญชาทราบเรื่องก็จะต้องรายงานต่อไปตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงาน หรือบุคคลที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นมอบหมาย ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 7 ที่กำหนดว่า “เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐ ให้เจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องแจ้งต่อผู้บังคับบัญชาโดยไม่ชักช้า และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น” ซึ่งในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ผู้ที่เป็นหัวหน้า

หน่วยงานหมายถึง ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่งนั้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 9 กำหนดว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอีกแห่งหนึ่ง ให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำให้เกิดความเสียหายแจ้งต่อผู้บังคับบัญชา และให้มีการรายงานตามลำดับชั้นจนถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัด ดังนั้น เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอื่นจะต้องแจ้งและรายงานต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงาน

2) การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เห็นว่า มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายดังกล่าวเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หัวหน้าหน่วยงานหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นทำการสอบสวน พิจารณาได้เป็น 3 กรณี คือ

(1) กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำให้เกิดความเสียหายแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนสังกัด ในกรณีนี้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8²⁵ กำหนดให้ผู้บริหาร

²⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8

“เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่ง โดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการความรับผิดทางละเมิด ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

ท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

จำนวนคณะกรรมการความรับผิดทางละเมิด ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร ซึ่งกระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้ โดยในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นจะต้องกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ด้วย

(2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอื่น เมื่อได้มีการรายงานความเสียหายแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำนั้นอยู่ในสังกัด หรือผู้รับแจ้งความเสียหายตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณี มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ทั้งนี้ เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 10²⁶

กระทรวงการคลังอาจประกาศกำหนดว่าในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลค่าความเสียหายตั้งแต่จำนวนเท่าใด จะให้มีผู้แทนของหน่วยงานของรัฐหน่วยใดเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้

ในการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดนั้นจะต้องกำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไว้ด้วย"

²⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 10 "ในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นตามข้อ 9 ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายและหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัด หรือผู้ซึ่งระเบียบนี้กำหนดให้เป็นผู้รับแจ้งตามข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ (4) แล้วแต่กรณีมีอำนาจร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ"

(3) กรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 11²⁷ กำหนดให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำนั้นอยู่ในสังกัด หรือผู้รับแจ้งความเสียหายตามที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 9 (1) (2) (3) หรือ(4) บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันสมควร หรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12²⁸ กำหนดให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งในกรณีที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แล้วปรากฏว่า ไม่ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือมีการแต่งตั้งคณะกรรมการโดยไม่เหมาะสม บุคคลใดจะเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลง

²⁷ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 11 "ในกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่งและหรือความเสียหายเกิดจากผลการกระทำของเจ้าหน้าที่หลายหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 หรือ ข้อ 10 บรรดาที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณีร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการ"

²⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 12 "ถ้าผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือ ข้อ 11 ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการภายในเวลาอันควรหรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสม ให้ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง หรือรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร"

กรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นได้ตามที่เห็นสมควร นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาตามข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย แล้วเห็นว่า เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีมีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใด ตามกฎหมายจัดตั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น²⁹ ซึ่งหมายถึงอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุม การปฏิบัติงานของพนักงานในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบ ทางละเมิดในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามบันทึก เรื่อง ผู้มีอำนาจ แต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์การปกครอง

²⁹ พระราชบัญญัติสภาพาบบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 90 ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตาม กฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 71 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจ หน้าที่ควบคุมดูแลเทศบาลในจังหวัดนั้นให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้อง ตามกฎหมาย ในการนี้ให้มีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน เทศบาลและตรวจสอบกิจการเรียกรายงานและ เอกสารหรือสถิติใด ๆ จากเทศบาลมาตรวจ ตลอดจนเรียกสมาชิกสภาเทศบาลหรือพนักงาน เทศบาลมาชี้แจงหรือสอบสวนก็ได้

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 77 ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปตามกฎหมาย กฎ และระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ เพื่อการนี้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริง

หรือสั่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติ ราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 94 ให้ผู้ว่า ราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยา เพื่อการนี้ให้

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงหรือสั่งให้นายกเมืองพัทยาชี้แจง แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเมืองพัทยาได้

ส่วนท้องถิ่น ตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539³⁰ รายละเอียดดังนี้

(1) ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงกรรมการแทนผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นตาม ข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เนื่องจากผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตามข้อ 8 ข้อ 10 หรือข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฉบับเดียวกันนั้น ไม่ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการในเวลาอันสมควร หรือแต่งตั้งกรรมการโดยไม่เหมาะสมนั้น ได้แก่ ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ หรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าว ฉะนั้น จึงต้องพิจารณาว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดเป็นผู้บังคับบัญชา หรือเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ

(2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รวมทั้งนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดมิใช่ผู้บังคับบัญชาของผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการ ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บัญญัติให้นายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณีเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ จึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรใด เป็น ผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลในองค์กรนั้นด้วยหรือไม่ ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะพิเศษ) เห็นว่า การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด คือ การปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนามธรรม ไม่อาจปฏิบัติงานตามหน้าที่ขององค์กรตัวเองได้ ฉะนั้น อำนาจของนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จึงหมายถึงอำนาจในการกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

³⁰ บันทึก เรื่อง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อ 12 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 (เรื่องเสร็จที่ 850/2541)

(3) เมื่อนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด จึงเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการหรือเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบทางละเมิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) คุณสมบัติและข้อห้ามของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้กำหนดคุณสมบัติหรือข้อห้ามของผู้ที่เป็นกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเอาไว้ ดังนั้น ผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งคนใด ภายในหน่วยงานของตนหรือจะแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นก็ได้ ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้สั่งแต่งตั้ง แต่เฉพาะกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กำหนดให้แต่งตั้งปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบลร่วมเป็นกรรมการด้วย³¹

4) การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้ทราบคำสั่ง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องทำการสอบสวนในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากเหตุใด

(2) ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนเท่าใด

(3) ความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐ หรือระบบการดำเนินงาน ส่วนรวมมีหรือไม่ และถ้ามีจะต้องนำมาหักออกจากค่าเสียหายด้วย

(4) ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนคือผู้ใด และจะต้องชดใช้เป็นจำนวนเท่าใด โดยต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดเห็นว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องพิจารณาด้วยว่าจะให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้จำนวนเท่าใด ในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนจะให้

³¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313.6 /ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 2

เจ้าหน้าที่แต่ละคนรับผิดชอบเป็นจำนวนเท่าใด โดยคณะกรรมการจะนำเอาเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้

เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าวข้างต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14³² จึงกำหนดให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีหน้าที่ต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่ สำหรับแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เป็นไปตามรูปแบบการสอบสวนความรับผิดทางละเมิด และแบบบันทึกการสอบสวนที่กระทรวงการคลังกำหนด³³ ในระหว่างการสอบข้อเท็จจริง คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเต็มที่ และต้องให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายด้วย³⁴

เมื่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดสอบข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้วจะประชุมเสนอความเห็นในการประชุมของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ซึ่งจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนคณะกรรมการทั้งหมดจึงจะ

³² ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14

“ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับการกระทำละเมิด โดยตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รับฟังพยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ และตรวจสอบเอกสาร วัตถุ หรือสถานที่

กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้”

³³ หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0526.6 / ว 34086 ลงวันที่ 22 กันยายน 2540 เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท 0313.6 / ว 28689 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2540

³⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 15 “คณะกรรมการต้องให้โอกาสแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องหรือผู้เสียหายได้ชี้แจงข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนอย่างเพียงพอและเป็นธรรม”

เป็นองค์ประชุม ในการประชุมปกติประธานกรรมการจะเป็นประธานในการประชุม แต่ในกรณีที่ไม่มีประธานให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยข้อเท็จจริงของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดในการประชุม ใช้การลงมติ โดยให้ถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ตัดสิน โดยกรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม สามารถทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมได้ ความเห็นแย้งนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องนำมารวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการด้วย ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 13³⁵ หลังจากที่ได้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดลงมติแล้ว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดจะต้องส่งความเห็นของตนพร้อมทั้งความเห็นแย้ง (ถ้ามี) ไปให้ผู้สั่งแต่งตั้ง ซึ่งก็คือผู้บริหารท้องถิ่นหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ เพื่อวินิจฉัยสั่งการต่อไป โดยความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดต้องประกอบไปด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนประกอบไปด้วย³⁶ โดยผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดในเรื่อง สาเหตุที่เกิดความเสียหาย จำนวนหรือมูลค่าของความเสียหาย จำนวนผู้ที่

³⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 13 “ในการประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุม หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งขึ้นทำหน้าที่แทน มติที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการที่ไม่เห็นด้วยกับมติที่ประชุม อาจทำความเห็นแย้งมติที่ประชุมรวมไว้ในความเห็นของคณะกรรมการได้”

³⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 16 “เมื่อคณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วให้เสนอความเห็นไปยังผู้แต่งตั้ง ถ้าผู้แต่งตั้งขอให้ทบทวนหรือสอบสวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการรีบดำเนินการ ให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ผู้แต่งตั้งกำหนด

ความเห็นของคณะกรรมการต้องมีข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่แจ้งชัดและต้องมีพยานหลักฐานที่สนับสนุนประกอบด้วย

ความเห็นของคณะกรรมการไม่ผูกมัดผู้แต่งตั้งหรือรัฐที่จะมีความเห็นเป็นอย่างอื่น”

ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ผู้ที่ต้องรับผิดชอบในความเสียหาย ความรับผิดชอบที่ผู้ต้องรับผิดชอบแต่ละคนต้องชดใช้ และสรุปความเห็นของคณะกรรมการ³⁷

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ว่าจะต้องทำการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด ส่วนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้ผู้มีคำสั่งแต่งตั้งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจกำหนดระยะเวลาการสอบสวนตามความจำเป็นและกำหนดระยะเวลาไว้ในคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด³⁸ ซึ่งในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ว่า คณะกรรมการจะต้องเสนอผลการพิจารณาต่อหัวหน้าฝ่ายบริหารภายใน 60 วัน ถัดจากวันที่ประธานกรรมการฯ ทราบคำสั่งแต่งตั้ง แต่ถ้าการพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ขออนุญาตหัวหน้าฝ่ายบริหารเพื่อขยายระยะเวลาดำเนินการได้อีกไม่เกิน 30 วัน และถ้าคณะกรรมการฯ ยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วให้คณะกรรมการฯ รายงานเหตุที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จเพื่อขอขยายระยะเวลาดำเนินการ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งขยายเวลาได้อีก 2 ครั้ง ๆ ละไม่เกิน 30 วัน³⁹

5) การพิจารณาของผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิด

เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดได้รับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้สั่งแต่งตั้งจะต้องพิจารณาสำนวน

³⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0313.6 / ว 2092 ลงวันที่ 1 กรกฎาคม 2540 เรื่อง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ข้อ 4

³⁸ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 8 วรรคสี่ “ในการแต่งตั้งคณะกรรมการ ให้กำหนดเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณาของคณะกรรมการไว้ด้วย”

³⁹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 3.

การสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอย่างละเอียด ทั้งในเรื่องข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่คณะกรรมการเสนอความเห็น ตลอดจนพิจารณาพยานหลักฐานสนับสนุนอย่างละเอียด หากมีประเด็นใดที่ยังมีปัญหอยู่ หรือคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดยังสอบข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่สามารถขอให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดทบทวนหรือให้สอบเพิ่มเติมได้ พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปด้วย

ในกรณีที่เห็นว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้เสนอข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และพยานหลักฐานสนับสนุนครบถ้วนแล้ว หรือเห็นว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดได้ทบทวนความเห็นหรือสอบสวนเพิ่มเติมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้สั่งแต่งตั้งจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการว่า การกระทำละเมิดที่เกิดขึ้นมีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด⁴⁰ ตามหลักเกณฑ์มาตรา 5 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ ผู้สั่งแต่งตั้งสามารถวินิจฉัยได้โดยไม่ผูกมัดอยู่กับความเห็นของคณะกรรมการ⁴¹ ในกรณีที่ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดมีความเห็นแตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ก็สามารถที่จะวินิจฉัย สั่งการเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดหรือหัวหน้าหน่วยงานมีคำวินิจฉัยแล้วยังไม่ต้องแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เนื่องจากกระบวนการพิจารณายังไม่เสร็จสิ้น ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ” ดังนั้น เมื่อหัวหน้าหน่วยงานของรัฐวินิจฉัยแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปให้กระทรวงการคลังตรวจ

⁴⁰ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 วรรคหนึ่ง, อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 57.

⁴¹ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 16 วรรคสาม อ้างแล้ว เิงอรรถที่ 58

พิจารณาก่อน และโดยที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วรรคสอง ให้อำนาจกระทรวงการคลังในการออกประกาศกำหนดเรื่องที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ เพียงแต่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้นไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกสามเดือนตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งตามประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 ⁴² ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2548 กำหนด ดังนี้

(1) ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐจากสาเหตุทั่วไป (เช่น อุบัติเหตุเพลิงไหม้ ทรัพย์สินเสียหายหรือสูญหาย เป็นต้น) ซึ่งมีได้มีสาเหตุจากการทุจริต เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

(1.1) สำหรับส่วนราชการ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 500,000 บาท

(1.2) สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 1,000,000 บาท

(1.3) ความเสียหายที่มีจำนวนเกินกว่า ข้อ (1.1) และ ข้อ (1.2) และหน่วยงานของรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายตั้งแต่ร้อยละ 75 ของค่าเสียหายทั้งหมด

(2) ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีสาเหตุมาจากการทุจริต เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ (เช่น การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การจัดซื้อจัดจ้าง ไม่ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการพัสดุ หรือฝ่าฝืนมติคณะรัฐมนตรี เป็นต้น) หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ดังนี้

(2.1) ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุมาจากการทุจริตและหน่วยงานของรัฐได้พิจารณาให้ผู้ทุจริตชดใช้เต็มจำนวนความเสียหาย และพิจารณาให้ผู้ที่เกี่ยวข้องที่ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

⁴² ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ฉบับลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2548 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2548)

จนเป็นโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการทุจริตซ้ำใช้ค่าเสียหายเต็มตามจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(2.2) ความเสียหายซึ่งมีสาเหตุจากการที่เงินขาดบัญชีหรือการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบ มติคณะรัฐมนตรีหรือข้อบังคับต่าง ๆ และต้องมิได้เกิดจากการทุจริต เมื่อหน่วยงานของรัฐพิจารณาให้ผู้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซ้ำใช้ค่าเสียหายเต็มจำนวนความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว

ความเสียหายที่หน่วยงานของรัฐไม่ต้องส่งให้กระทรวงการคลังตรวจสอบตามประกาศดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของรัฐต้องรายงานความเสียหายที่เกิดขึ้น ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนดไปให้กระทรวงการคลังทราบทุกระยะ 3 เดือน

เมื่อได้รับรายงานจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงการคลังจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 17 วรรคห้า⁴³

ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่สามารถตรวจพิจารณาให้เสร็จสิ้นตามกำหนดเวลาข้างต้น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 วรรคห้า ตอนท้าย กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด มีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ทั้งนี้ ระหว่างที่รอผลการพิจารณาของกระทรวงการคลัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการเตรียมเรื่องให้พร้อม

⁴³ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 17 วรรคห้า "ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เว้นแต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดลงไม่น้อยกว่าหนึ่งปี ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ"

สำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือเตรียมพยานหลักฐานให้พร้อมสำหรับการฟ้องคดีให้ขาดอายุความ⁴⁴

เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จและส่งคืนมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต้องมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลังและแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคหนึ่ง⁴⁵ แต่ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้กำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นวินิจฉัยสั่งการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง

ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เสียหายสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ผู้บริหารท้องถิ่นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดจะต้องดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือฟ้องเป็นคดีต่อศาลภายในอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคสอง⁴⁶

⁴⁴ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 17 วรรคสี่.

⁴⁵ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคหนึ่ง “เมื่อกระทรวงการคลังพิจารณาเสร็จแล้วให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งนั้นให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ แต่ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายเป็นราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือ พระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง”

⁴⁶ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 18 วรรคสอง “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เสียหายตามวรรคหนึ่งสั่งการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งดำเนินการเพื่อออกคำสั่งให้ชำระ

เนื่องจากคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ในคำสั่งดังกล่าวจึงต้องแจ้งด้วยว่าเจ้าหน้าที่มีสิทธิที่จะอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา 44 และมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ในกรณีที่ความเสียหายเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐอื่น หรือมีหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายมากกว่าหนึ่งแห่ง และหรือความเสียหายเกิดจากผลของการกระทำของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐอื่น ซึ่งจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดร่วมกันนั้น เมื่อคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดสอบสวนและพิจารณาแล้วทำรายงานสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงให้ผู้แต่งตั้งเพื่อวินิจฉัย กรณีที่มีผู้สั่งแต่งตั้งหลายคน ผู้สั่งแต่งตั้งทุกคนมีอำนาจที่จะวินิจฉัยได้ โดยคำวินิจฉัยจะตรงกันหรือไม่ก็ได้ เมื่อทำคำวินิจฉัยแล้วให้รายงานไปยังกระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป และถ้าผลในขั้นที่สุดผู้แต่งตั้งร่วมยังมีความเห็นแตกต่างกันจนหาข้อยุติไม่ได้ ก็ให้เสนอเรื่องให้คณะรัฐมนตรีวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 20

3.2.3 วิธีที่หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการเรียกค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

1) กรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีทางที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดซึ่งมิใช่การปฏิบัติหน้าที่เพียงทางเดียวเท่านั้น คือ จะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล กล่าวคือ ฟ้องเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน

ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาลอย่าให้ขาดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้แต่งตั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนทราบ"

2) กรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายมีวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ 2 วิธี คือ

(1) ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นอาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้กระทำละเมิดชำระค่าสินไหมทดแทนตามจำนวนที่เขาจะพึงต้องชดเชยตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12

(2) ใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล คือการฟ้องคดีต่อศาล หากหน่วยงานของรัฐ เห็นว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองข้างต้น อาจมีข้อขัดแย้งด้วยประการใด หน่วยงานของรัฐ อาจใช้วิธีฟ้องคดีต่อศาลก็ได้ภายในอายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน โดยศาลที่จะมีอำนาจพิจารณาพิพากษานั้น อาจเป็นศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ได้ โดยหากกรณีนั้นเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ผู้เสียหายต้องฟ้องต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่หากเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีอื่นๆ ต้องยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรม