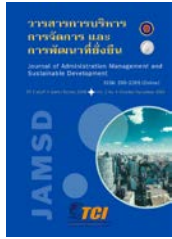


	ISSN: 2985-2366 (Online) วารสารการบริหาร การจัดการ และการพัฒนาที่ยั่งยืน Journal of Administration Management and Sustainable Development Homepage: https://so15.tci-thaijo.org/index.php/jamsd E-mail: jamsdonline@gmail.com	
---	--	---

**การวิเคราะห์เชิงวิพากษ์รูปแบบคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่: ปัญหาและข้อเสนอเพื่อการปรับปรุง**

**Critical analysis of administrative order forms according to the law on tort
liability of officials: Problems and suggestions for improvement**

ชัยวุฒิ เทโพธิ์^{1*}

Chaiwut Thepoh^{1*}

¹หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์
มหาวิทยาลัยราชภัฏวไลยอลงกรณ์ ในพระบรมราชูปถัมภ์

¹Bachelor of Public Administration, Major in Public Administration, Faculty of Humanities and Social
Sciences, Valaya Alongkorn Rajabhat University under Royal Patronage

Corresponding author's e-mail: chaiwut@vru.ac.th^{1}

Received: July 20, 2025

Revised: August 12, 2025

Accepted: August 22, 2025

บทคัดย่อ

การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์
ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ
ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ศึกษากรณีผู้แต่งตั้งเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยสั่งการให้มีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ทางราชการ เป็นไปตามข้อ 17 แห่งระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นแบบรายงาน
การสอบสวนตามที่กระทรวงการคลังกำหนดก่อให้เกิดผลกระทบกับสิทธิและหน้าที่ของบุคคลถือเป็นคำสั่งทางปกครอง
ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว เมื่อหน่วยงานของรัฐได้จัดทำหนังสือ
ออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดใช้ค่าสินไหมทดแทนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย

คำสำคัญ: ความรับผิดชอบทางละเมิด, คำวินิจฉัยสั่งการ, คำสั่งทางปกครอง

Abstract

Compliance with the Act on Liability for Torts of Officials B.E. 2539, which is a specific law that has criteria to guarantee fairness or standards in government service that are not lower than the criteria specified in the Administrative Procedure Act B.E. 2539. Study the case where the appointing officer agrees with the opinion of the committee investigating the facts of the tort liability of the officials who considered and ordered that someone be responsible for paying compensation to the government in accordance with Section 17 of the Prime Minister's Office Regulations on the Criteria for the Conduct of Officials Regarding Tort Liability, B.E. 2539, which is a form of investigation report as prescribed by the Ministry of Finance, causing an impact on the rights and duties of individuals, is considered an administrative order under Section 5 of the Administrative Procedure Act B.E. 2539. When a government agency has issued a written order to demand that the official pay compensation within the time limit as specified in Section 12 of the Tort Liability of Officials Act B.E. 2539, it is therefore a lawful act.

Keywords: tort liability, administrative determination, administrative order

บทนำ

คำว่า “กฎหมายกลาง” ใช้เรียกพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปรากฏในมาตรา 3 ซึ่งกำหนดให้เป็นกฎหมายทั่วไปสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกคำสั่งทางปกครอง หากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองไว้อย่างไร เจ้าหน้าที่ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะนั้น เว้นแต่กรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานไว้ หรือมีกฎหมายเฉพาะ แต่หลักเกณฑ์ของกฎหมายเฉพาะมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรม หรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติที่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566) เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะใช้กฎหมายเฉพาะนั้นไม่ได้ แต่จะต้องใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บังคับแก่กรณีนั้น ๆ สำหรับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นต้องดำเนินการสอบสวนเพื่อหาตัวผู้ต้องกระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จนกระทั่งเมื่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความรับผิดชอบทางละเมิดได้ดำเนินการพิจารณาให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การเรียกให้เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะกรณีการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

แม้หน่วยงานของรัฐจะทราบดีว่าพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไว้แล้ว แต่ผู้ศึกษา

กลับพบว่า หน่วยงานของรัฐโดยส่วนใหญ่ นำกระบวนการพิจารณา ขั้นตอน วิธีการปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาปฏิบัติเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกฎหมายกลาง กฎหมายซึ่งมีหลักปฏิบัติราชการที่มีมาตรฐานการปฏิบัติราชการดีกว่าการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยเฉพาะกรณีรูปแบบการออกคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ ผู้ศึกษาพบว่า หน่วยงานของรัฐตีความการใช้รูปแบบการออกคำสั่งทางปกครองแตกต่างกัน ดังนี้

1. นายกเทศมนตรีเทศบาล ช. หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการสอบและวินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด ตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้วออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแต่ละคนใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่เทศบาล ช. ภายในเวลาที่กำหนดเป็นไปตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยจัดทำหนังสือราชการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนพร้อมจำนวนคำสั่งใหม่ทดแทนที่ต้องใช้แก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนด หนังสือราชการเป็นชนิดหนังสือภายนอก หนังสือภายนอกสำหรับส่วนราชการมีไปถึงหน่วยงานอื่นใด ซึ่งมีใช้ส่วนราชการหรือที่มีไปถึงบุคคลภายนอกตามข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526

2. ผู้ว่าราชการจังหวัด ช. ซึ่งเป็นผู้กำกับควบคุมเทศบาล ช. ตามกฎกระทรวงฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำความผิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงินดังกกล่าวภายในเวลาที่กำหนด และให้เทศบาล ช. จัดทำคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 37 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ และการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย โดยจัดทำเป็นหนังสือราชการชนิดหนังสือสั่งการตามข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 จากนั้นจึงจัดทำหนังสือราชการแจ้งให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนพร้อมจำนวนคำสั่งใหม่ทดแทนที่ต้องใช้แก่หน่วยงานของรัฐภายในเวลาที่กำหนด หนังสือราชการเป็นชนิดหนังสือภายนอก หนังสือภายนอกสำหรับส่วนราชการมีไปถึงหน่วยงานอื่นใด ซึ่งมีใช้ส่วนราชการหรือที่มีไปถึงบุคคลภายนอกตามข้อ 11 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 โดยผู้ว่าราชการจังหวัด ช. พิจารณาว่า การออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนโดยเทศบาล ช. เป็นหนังสือแจ้งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนดังกล่าว ที่ไม่อาจถือเป็นคำสั่งให้ใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามความนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่เป็นไปโดยถูกต้องตามแบบที่ระเบียบ กฎหมายกำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัด ช. อาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้เทศบาล ช. ดำเนินจัดทำคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดตามข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ความเห็นที่แตกต่างดังกล่าวของหน่วยงานรัฐทั้งสองเกิดสภาพปัญหาว่า การบังคับใช้กฎหมายว่า การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนตามกฎหมายใดจึงจะถือว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและถือเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทำให้เกิดความสับสนของหน่วยงานรัฐ

ต่อการใช้บังคับกฎหมายระหว่างการดำเนินการตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะกับการดำเนินการตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายกลาง ทั้งที่มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนว่าจะต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามกฎหมายเฉพาะก่อนเมื่อพิจารณาแล้วว่ากฎหมายเฉพาะนั้นมีมาตรฐานการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่และเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยคำสั่งใหม่ทดแทน เข้าใจความแตกต่างระหว่างการใช้บังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐได้ทำความเข้าใจและนำไปปรับใช้สำหรับการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้ถูกต้องตามที่กฎหมายใดกฎหมายหนึ่ง เพื่อให้ผลผลิตของคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายและเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อย่างแท้จริง ผู้ศึกษาจึงรวบรวมหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่เป็นสาระสำคัญของกฎหมายทั้งสองฉบับ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับกรณีการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยคำสั่งใหม่ทดแทน

กรอบแนวคิดและกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการเกี่ยวกับการจัดทำรูปแบบของคำสั่งทางปกครอง

ระหว่างการจัดทำรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญอันเป็นที่มาของการออกคำสั่งทางปกครองทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สรุปได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ความหมายของกฎหมายปกครอง (administrative law) เป็นกฎหมายที่วางหลักเกี่ยวกับการจัดระเบียบการปกครองรัฐในทางปกครอง หรือที่เรียกตามศัพท์กฎหมายปกครองของไทยว่า การจัดระเบียบราชการบริหาร รวมทั้งการวางระเบียบเกี่ยวกับกิจกรรมของฝ่ายปกครอง และความเกี่ยวพันในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง (ประยูร กาญจนดุล, 2538) การกระทำทางปกครอง (administrative action) คือ การกระทำหรือละเว้นกระทำทุกประเภทของ “องค์กรทางปกครอง” ซึ่งผลในที่นี้อาจเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของเอกชนก็ได้ หรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบขององค์กรทางปกครองก็ได้ กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง วัตถุประสงค์ของกฎหมาย เป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปในหลายประเทศที่มีการพัฒนาระบบกฎหมายปกครองไปพอสมควรแล้วว่า “สมควรมีกฎหมายฉบับหนึ่งเป็นแกนในการใช้บังคับกฎหมายปกครอง โดยเรียกกันว่า “กฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง” หรือ “กฎหมายวิธีปฏิบัติทางปกครอง” กฎหมายประเภทนี้จะกำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่โดยมีขั้นตอนและแนวทางต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่เกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ โดยหลักแล้วเข้าใจว่ากฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครองนี้จะเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติของกิจกรรมทางปกครองทุกชนิด ทั้งนี้ ตามแนวคิดของอะดอล์ฟ แมร์คล (Adolf Merkel) นักกฎหมายชาวออสเตรีย โดยเป็นขั้นตอนการปฏิบัติของฝ่ายปกครองที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง และมุ่งเน้นจะระบุเฉพาะวิธีปฏิบัติ เป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติกฎหมายนี้ของประเทศต่าง ๆ จะมีหลักกฎหมายปกครองพื้นฐานอยู่ด้วย เช่น รูปแบบ ผลการใช้บังคับ เหตุแห่งความบกพร่องของนิติกรรมทางปกครอง และการโต้แย้ง ฯลฯ

เมื่อกิจกรรมทางปกครองถูกกรณีถือว่าเป็นเรื่อง “วิธีปฏิบัติทางปกครอง” ทั้งหมด การจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาทางปกครอง จึงมีแนวโน้มซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเป็น “ประมวลกฎหมายปกครอง” ในที่สุด เพราะหากไม่นำผลทางด้านกฎหมายสารบัญญัติ (substantive law) มารวมไว้ด้วยแล้ว ก็จะทำให้เข้าใจยากและไม่อาจเห็นภาพพจน์ของการใช้กฎหมายปกครองได้ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, 2540)

1.1 ความหมายของคำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 หมายความว่า “การเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ และรวมถึงการดำเนินใด ๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้” ดังนั้น คำว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง” จึงมีความหมายกว้าง กล่าวคือ นอกจากจะหมายถึงการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองหรือกฎ ซึ่งได้แก่ กระบวนการหรือขั้นตอนในการออกคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎแล้ว คำนี้ยังหมายความรวมถึงการอื่น ๆ ที่ต้องกระทำภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองหรือออกกฎแล้วด้วย เช่น การแจ้งคำสั่งทางปกครองหรือการประกาศโฆษณา กฎให้ผู้เกี่ยวข้องทราบการบังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือตามกฎหมาย เป็นต้น

1.2 ความหมายของคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หมายความว่า 1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ และ 2) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง คำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำทางปกครองประเภทหนึ่ง การกระทำทางปกครอง คือ ผลผลิต (product) ของการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วได้แก่อำนาจตามพระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นที่มีผลใช้บังคับได้ดังเช่นพระราชบัญญัติของฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566)

1.3 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ “คำสั่งทางปกครอง” อยู่ 9 เรื่อง ได้แก่

- 1) ตัวการ หรือผู้ที่มีบทบาทในการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 12 - มาตรา 25 และมาตรา 75 - มาตรา 84)
- 2) การพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 26 - มาตรา 33)
- 3) รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 34 - มาตรา 43)
- 4) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง (มาตรา 44 - มาตรา 48)
- 5) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 49 - มาตรา 53)
- 6) การขอให้พิจารณาใหม่ (มาตรา 54)
- 7) การบังคับทางปกครอง (มาตรา 55 - มาตรา 63)
- 8) ระยะเวลาและอายุความ (มาตรา 64 - มาตรา 67)
- 9) การแจ้ง การแจ้งคำสั่งทางปกครองและการแจ้งกำหนดพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 68 - มาตรา 67)

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ทั้ง 9 เรื่องดังกล่าวข้างต้น วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการที่ว่า การออกคำสั่งทางปกครองมาใช้บังคับเรื่องใดต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นอย่างรอบด้าน ตามกระบวนการที่ประกันความเป็นธรรมแก่บุคคลที่จะได้รับผลกระทบจากคำสั่งและมีมาตรการบังคับตามคำสั่งนั้นอย่างมีประสิทธิภาพ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566)

1.4 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หาได้ใช้บังคับกับการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองและการดำเนินการอื่น ๆ ภายหลังจากที่ได้มีการออกคำสั่งทางปกครองแล้วตามกฎหมายต่าง ๆ ทุกฉบับไม่ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้”

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กำหนดในกฎหมาย

ความหมายของข้อยกเว้นที่มีให้พระราชบัญญัตินี้ไปใช้กับกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ มีอยู่ 4 กรณี คือ

1) กฎหมายเฉพาะกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมไว้ไม่ต่ำกว่าในกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น โดยเนื้อหาของบทบัญญัตินี้ย่อมเห็นได้ชัดเจนว่าจะต้องเป็นกรณีที่มี “คู่กรณี” ในคำสั่งทางปกครองที่กฎหมายจะต้องให้ “หลักประกันความเป็นธรรม” แก่บุคคลเหล่านี้ ซึ่งโดยสภาพก็น่าจะจำกัดอยู่แต่เฉพาะในกรณีการทำ “คำสั่งทางปกครองเท่านั้น” การให้หลักประกันความเป็นธรรมแก่คู่กรณีนั้นอาจจะดำเนินการได้ด้วยวิธีการสองประการ คือ การกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ที่จะออกคำสั่งทางปกครองซึ่งจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีส่วนได้ส่วนเสีย ประการหนึ่ง และการกำหนดวิธีพิจารณาในการทำคำสั่งที่เปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานเพื่อปกป้องสิทธิของคู่กรณีในคำสั่งทางปกครองได้อีกประการหนึ่ง

2) กฎหมายเฉพาะกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไว้ไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัตินี้ เมื่อกฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการใช้อำนาจไว้ โดยมีมาตรฐานสูงกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว ก็ชอบที่ฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการตามกฎหมายเฉพาะนั้นโดยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ อีก มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ น่าจะหมายถึงการกำหนดเกี่ยวกับขั้นตอนที่แสดงถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานที่สูงกว่าที่เป็นอยู่โดยปกติในระบบราชการโดยทั่วไป เช่น การกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องให้เหตุผลประกอบการออกคำสั่งหรือการกำหนดรูปแบบของการใช้อำนาจไว้โดยเฉพาะ เช่น การกำหนดในการสั่งการบางกรณีต้องประกาศไว้โดยเปิดเผย ณ ที่ทำการของฝ่ายปกครองในเวลาที่กำหนด จึงจะมีผลใช้บังคับได้ เป็นต้น กรณีเช่นนี้ก็จะเห็นเหตุให้ฝ่ายปกครองได้รับการยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ในเรื่องนั้น ๆ ด้วยเช่นกัน กรณีที่อาจนำมาเปรียบเทียบให้เห็นเป็นตัวอย่างได้ก็เช่น การสั่งการของนายกรัฐมนตรีในกรณีที่นายกรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 49 วรรคสองของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2552 กำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควร “พร้อมทั้งแสดงเหตุผลแห่งการสั่งการนั้นไว้ด้วย” ซึ่งน่าจะหมายถึงการให้เหตุผลในการสั่งการนั้น ๆ เอง และย่อมจะมี “มาตรฐานในการปฏิบัติราชการ” ไม่ต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ และการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ 2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง และ 3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ”

3) กฎหมายเฉพาะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัตินี้ กรณีนี้หมายความว่าผู้ร่างกฎหมายประสงค์จะให้เรื่องการกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการอุทธรณ์โต้แย้งตามกฎหมายเฉพาะที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัตินี้สามารถมีผลบังคับใช้ได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีมาตรฐานที่สูงกว่าพระราชบัญญัตินั้นเอง ทั้งนี้ เพราะเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับในเรื่องการเยียวยาความเสียหายโดยกระบวนการอุทธรณ์ในขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดระยะเวลาสำหรับการโต้แย้งนั้นอาจจะมีอยู่แตกต่างกันไป และในความเป็นจริงก็มีกฎหมายจำนวนมากที่กำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์โต้แย้งไว้ในกฎหมายเฉพาะเหล่านั้นอยู่แล้ว ซึ่งแตกต่างไปจากมาตรฐานเกี่ยวกับวิธีการใช้อำนาจหรือมาตรฐานในเรื่องการปฏิบัติราชการซึ่งมักจะไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ ดังนั้น ผู้ร่างกฎหมายจึงกำหนดยกเว้นไว้มิให้ต้องนำพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในกรณีการกำหนดขั้นตอน และระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งตามที่กฎหมายเฉพาะได้บัญญัติไว้แล้ว

4) มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายเฉพาะ นอกจากข้อยกเว้นสามกรณีที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติมาตรา 3 นี้แล้ว ยังมีข้อยกเว้นเฉพาะที่เกิดจากบทบัญญัติมาตรา 63 ในเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองอีกกรณีหนึ่งที่บัญญัติยกเว้นเอาไว้ว่า ในกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องมาตรการบังคับทางปกครองไว้แล้ว ให้ถือเป็นหลักการว่า เจ้าหน้าที่ต้องใช้มาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ก่อน แม้ว่ามาตรฐานความเป็นธรรมและมาตรฐานการปฏิบัติอาจจะต่ำกว่าที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม แต่มาตรา 63 ดังกล่าวนี้นี้ ก็ให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ที่จะไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์นี้ โดยเลือกมาใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ได้ หากเห็นว่ามาตรการบังคับตามกฎหมายเฉพาะจะเกิดผลน้อยกว่า มาตรการบังคับตามกฎหมายนี้ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการกำหนดข้อยกเว้นที่มีแนวทางที่ตรงกันข้ามกับข้อยกเว้น 3 กรณี ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2564)

1.5 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไป กรณีไม่มีกฎหมายใดกำหนดรูปแบบไว้โดยเฉพาะ เกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปรากฏอยู่ในมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติไว้ว่า “คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ และการยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ 2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง 3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ” ดังนั้น ไม่ว่าคำสั่งจะเป็นรูปแบบใดก็ตาม เจ้าหน้าที่ต้องแสดงหรือระบุเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครอง เหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองที่ต้องแสดงหรือระบุนี้ เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องแสดงหรือระบุไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นเสมอไป อาจแสดงหรือระบุไว้ในสำนวนเรื่องที่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้นก็ได้ เจ้าหน้าที่ต้องแสดงหรือระบุเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองไว้ในคำสั่งนั้นเองหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็เฉพาะแต่ในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดอำนาจออกคำสั่งทางปกครองนั้นบัญญัติให้ทำเช่นนั้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2566) จึงจะถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และหากคำสั่งดังกล่าวกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐต้องแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์หรือโต้แย้งและฟ้องคำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อไป

2. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานของรัฐ และความรับผิดของเจ้าหน้าที่ในผลแห่งการละเมิดที่เกิดขึ้นแก่บุคคล อันเนื่องมาจากการกระทำในการปฏิบัติงานในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งผลแห่งการละเมิดนั้นทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือเกิดแก่หน่วยงานของรัฐเองก็ได้ ซึ่งก่อนจะมีการตรากฎหมายนี้ใช้บังคับ เมื่อมีคดีขึ้นสู่ศาล ศาลจะนำหลักกฎหมายเอกชนว่าด้วยละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 420 - มาตรา 452) มาใช้ในการพิจารณาพิพากษา การนำหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งเป็นการบังคับใช้ระหว่างเอกชนกับเอกชนที่กระทำละเมิดต่อกัน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพราะการปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ของรัฐ หากความเสียหายที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนก่อนวันที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539) หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาความรับผิดของเจ้าหน้าที่เป็นไปตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องละเมิด โดยมีสาระสำคัญพอสรุปได้ดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่รับผิดเมื่อกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ 2) หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวน และ 3) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหลายคน หน่วยงานสามารถเรียกให้เจ้าหน้าที่ทุกคนหรือคนใดคนหนึ่งรับผิดชอบ ค่าเสียหายได้เต็มจำนวนตามหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ร่วม

การตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ฉบับนี้ขึ้นมาจากเจตนารมณ์ปรากฏในท้ายพระราชบัญญัตินี้ว่า เจ้าหน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้นหาได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลัก

กฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้อื่นด้วย ซึ่งระบบนั้น มุ่งหมายแต่จะได้รับเงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่เกิดขึ้น การให้เหตุผลให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งอันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐและเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 (ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ดังนั้น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 หลักการของกฎหมาย หรือที่เรียกว่าส่วนที่เป็นสารบัญญัติ เช่น ฐานความผิด การแบ่งส่วนความรับผิดชอบและอายุความ ฟ้องคดี เป็นไปตามหลักกฎหมายพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปดังนี้ 1) เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบเมื่อกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง 2) หน่วยงานเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย โดยคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องให้ใช้เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ นอกจากนี้ หากความเสียหายเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมก็ต้องหักส่วนดังกล่าวออกด้วย และ 3) กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดหลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนจะต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น (กรมบัญชีกลาง, 2557)

2.1 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 พบบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ “คำสั่งทางปกครอง” สรุปสาระได้ดังนี้

- 1) ตัวการ หรือผู้ที่มีบทบาทในการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 4)
- 2) การพิจารณาทางปกครอง (มาตรา 5 - มาตรา 8 มาตรา 11)
- 3) รูปแบบและผลของคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 12)
- 4) การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ไม่ปรากฏพบว่ามีบทบัญญัติที่มีมาตรฐานการปฏิบัติราชการ
- 5) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ไม่ปรากฏพบว่ามีบทบัญญัติที่มีมาตรฐานการปฏิบัติราชการ
- 6) การขอให้พิจารณาใหม่ ไม่ปรากฏพบว่ามีบทบัญญัติที่มีมาตรฐานการปฏิบัติราชการ
- 7) การบังคับทางปกครอง ไม่ปรากฏพบว่ามีบทบัญญัติที่มีมาตรฐานการปฏิบัติราชการ
- 8) ระยะเวลาและอายุความ (มาตรา 9 - มาตรา 10)
- 9) การแจ้ง การแจ้งคำสั่งทางปกครอง (มาตรา 12)
- 10) การใช้สิทธิฟ้องคดี (มาตรา 14)

พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายเฉพาะ บทบัญญัติที่นำมาใช้สำหรับกรณีศึกษาเกี่ยวกับการเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นบทบัญญัติที่แสดงว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้อยกเว้น มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปรากฏอยู่ในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่

ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหนี้ที่ผู้ยื่นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้ยื่นชำระเงิสดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด” บทบัญญัติดังกล่าวนี้ ยังไม่สามารถดำเนินการเรียกให้เจ้าหนี้ที่ผู้ยื่นชำระเงิสดังกล่าวจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนด

2.2 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือที่เรียกว่าส่วนวิธีสบัญญัติ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการไม่ว่าการกระทำละเมิดจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2539 (กรมบัญชีกลาง, 2550) สรุปสาระสำคัญของขั้นตอน ตามแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1) เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานใด และหัวหน้าหน่วยงานนั้น เห็นว่าน่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (ข้อ 6 - ข้อ 16)

2) เมื่อหัวหน้าหน่วยงานได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้ว ให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ เป็นจำนวนเท่าใด โดยไม่ต้องแจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบพร้อมกับส่งสำนวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการ เว้นแต่เป็นเรื่องที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ก็ให้วินิจฉัยสั่งการได้ทันที (ข้อ 17 - ข้อ 21)

3) ในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้หัวหน้าหน่วยงานสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหนี้ที่ชำระค่าสินไหมทดแทน หรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้คดีขาดอายุความ (ข้อ 17 - ข้อ 18)

4) เมื่อได้รับผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และแจ้งคำสั่งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ สำหรับราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลหรือควบคุมหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นวินิจฉัยสั่งการให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวปฏิบัติตามที่เห็นว่าถูกต้อง (ข้อ 18)

5) กรณีเจ้าหน้าที่ทำให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลภายนอก และผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือฟ้องคดีต่อศาล ให้หัวหน้างาน (เฉพาะกระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึงราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ) แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามข้อ 1-2 และให้ประสานกับสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อเตรียมการต่อสู้คดี

5.1) ถ้าเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ให้เรียกเจ้าหนี้ที่ผู้ยื่นมาเป็นคู่ความในคดี แต่ถ้าผู้เสียหายได้ฟ้องเจ้าหนี้ที่ต่อศาลแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานแจ้งผลการพิจารณาให้พนักงานอัยการเพื่อแถลงต่อศาล เพื่อให้เจ้าหนี้ที่พ้นจากการเป็นคู่ความในคดีและขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือทางคดีแก่เจ้าหนี้ที่ในระหว่างนั้นด้วย

5.2) ถ้าเห็นว่า ความเสียหายเกิดจากเจ้าหน้าที่มิได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้เรียกเจ้าหนี้ที่ผู้ยื่นเข้ามาเป็นคู่ความในคดีด้วย

6) ในการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดโดยเฉพาะกรณีการทุจริตหรือเงินขาดบัญชีนอกจากจะพิจารณาให้ผู้กระทำการทุจริตหรือผู้ที่ทำให้เงินขาดบัญชีรับผิดชอบใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ขอให้พิจารณาด้วยว่ามีผู้เกี่ยวข้องหรือผู้บังคับบัญชาคนใดกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ซึ่งจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ด้วยหรือไม่ (ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ, 2544)

2.3 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีการวางระเบียบเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ปรากฏอยู่ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ข้อ 14 วรรคสอง ของระเบียบเดียวกัน กำหนดว่า “กระทรวงการคลังอาจกำหนดแนวทางการสอบข้อเท็จจริง การทำบันทึกและการรายงานผล เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติเป็นการทั่วไปได้” ปัจจุบันกระทรวงการคลังจัดทำกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งถือปฏิบัติ ปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.7/ว56 ลงวันที่ 12 กันยายน 2550 เรื่อง แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามประเภทสำนวนการสอบสวนสรุปสาระสำคัญเป็นรูปแบบเกี่ยวกับแนวทางการสอบสวนตามประเภทสำนวน (ส.1 - ส.5) แบบบันทึกการสอบสวน (สล.1) แบบรายงานผลการสอบสวน (สล.2) (กรมบัญชีกลาง, 2550) โดยแบบรายงานผลการสอบสวน (สล.2) มีสาระสำคัญที่กำหนดให้คณะกรรมการสอบต้องจัดทำ ได้แก่ ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณาในความเห็นของคณะกรรมการสอบ และกำหนดให้ผู้สั่งแต่งตั้งจัดทำความเห็นพร้อมลงนามคำวินิจฉัยสั่งการตามข้อ 17 ของระเบียบเดียวกัน

ข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบเดียวกัน กำหนดว่า “เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ”

ผลผลิตของการกระทำทางปกครองดังกล่าว เมื่อผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยสั่งการลงในแบบ สล. 2 ว่าผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นจำนวนเท่าใด คำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีสิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจากเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดอายุความสองปีตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งการใช้สิทธิเรียกร้องคำสั่งใหม่ทดแทนจะกระทำได้ทั้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองหรือการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

แต่ก่อนหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวข้างต้นต้องจัดทำหนังสือเพื่อออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเจตจำนงภายในเวลาที่กำหนด ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติว่า “ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเจตจำนงภายในเวลาที่กำหนด”

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไว้อย่างชัดเจนแล้วทั้งยังปรากฏว่ามีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดวางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกรณีดังกล่าว การตีความคำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งที่ได้อำนาจสั่งการว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนเป็นจำนวนเท่าใดแล้ว ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ปรากฏตามคดีหมายเลขคำที่ อ. 661/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 396/2552 เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2552 สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ “ข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า เมื่อผู้แต่งตั้งได้รับผลการพิจารณาของคณะกรรมการแล้วให้วินิจฉัยสั่งการว่ามีผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนหรือไม่ และเป็นจำนวนเท่าใด แต่ยังมีต้องแจ้งการสั่งการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้ผู้แต่งตั้งส่งสำนวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันวินิจฉัยสั่งการให้กระทรวงการคลังเพื่อตรวจสอบ เว้นแต่เป็นกรณีที่กระทรวงการคลังประกาศกำหนดว่าไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และตามประกาศกระทรวงการคลังเรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2544 กำหนดให้ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ส่วนราชการ

เกิดจากสาเหตุทั่วไป ค่าเสียหายครั้งละไม่เกิน 40,000 บาท ส่วนราชการไม่ต้องส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และในระหว่างการพิจารณาของกระทรวงการคลัง ให้ผู้แต่งตั้งสั่งการให้เตรียมเรื่องให้พร้อมสำหรับการออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทนหรือดำเนินการฟ้องคดีเพื่อมิให้ขาดอายุความสองปีนับจากวันที่ผู้แต่งตั้งวินิจฉัยสั่งการ และให้กระทรวงการคลังพิจารณาให้แล้วเสร็จก่อนอายุความสองปีสิ้นสุดไม่น้อยกว่าหกเดือน ถ้ากระทรวงการคลังไม่แจ้งผลการตรวจสอบให้ทราบภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ผู้แต่งตั้งมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรและแจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทราบ เห็นว่า การที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ได้ระบุขั้นตอน และวิธีการไว้ก็เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนั้นก็ถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติใด ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ แต่ผู้ออกกฎหรือคำสั่งไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหรือคำสั่งที่ออกมานั้น ย่อมเป็นนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่เป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญสำหรับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังกล่าว คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กำหนดขึ้นเพื่อวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เมื่อพิจารณาระเบียบฉบับนี้แล้ว ปรากฏว่ามีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติต่าง ๆ ไว้สำหรับเจ้าหน้าที่ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องว่า จะต้องดำเนินการอย่างใดแต่การสอบข้อเท็จจริง การกำหนดตัวเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบและจำนวนค่าสินไหมทดแทน การมีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งการผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องรับผิดชอบด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าระเบียบฉบับนี้มีข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการผ่อนชำระเงินที่เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเท่านั้น ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ส่วนข้อกำหนดในเรื่องอื่นที่กำหนดไว้ใน ระเบียบฉบับนี้มิได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย แต่ออกโดยอาศัยอำนาจทางการบริหารของคณะรัฐมนตรีในฐานะที่เป็นองค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลเหนือหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ภายในฝ่ายบริหาร เพื่อวางแผนงานในการปฏิบัติงาน และวางกรอบในการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ตามกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ระเบียบดังกล่าวจึงเป็นหลักเกณฑ์ของฝ่ายบริหารที่มีผลใช้บังคับกับผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ”

จากกรณีศึกษามีปัญหาในทางกฎหมาย

กรณีการตีความการใช้รูปแบบการออกคำสั่งทางปกครองระหว่างสองหน่วยงานรัฐที่แตกต่างกัน ข้อเท็จจริงจากกรณีศึกษาพบว่า เทศบาล ข. เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีนายกเทศมนตรีเทศบาล ข. เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 48 สัตตแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มีอำนาจหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามข้อ 8 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อมาคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้เสนอรายงานผลการสอบสวนตามแบบ สล. 2 ให้นายกเทศมนตรีเทศบาล ข. ในฐานะผู้แต่งตั้งได้วินิจฉัยและสั่งการว่ามีผู้ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ จำนวนเท่าใด ตามข้อ 17 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 นายกเทศมนตรีเทศบาล ข. ได้วินิจฉัยว่าเห็นชอบด้วยความเห็นของคณะกรรมการสอบ ตามที่คณะกรรมการสอบ ได้เสนอว่ามีผู้ใดต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและจำนวนการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่าใด เมื่อลงนามด้วยลายมือชื่อของผู้แต่งตั้งว่า “เห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” แล้ว ปรากฏในแบบ สล. 2 นายกเทศมนตรีเทศบาล ข. จึงได้มอบหมายให้กลุ่มงานวินัยและส่งเสริมคุณธรรม กองการ

เจ้าหน้าที่ จัดทำหนังสือราชการเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระเงินตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัด ช. มีหน้าที่กำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายตามมาตรา 57 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 12 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา 8 หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ยื่นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 10 ประกอบกับมาตรา 8 ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ยื่นชำระเงินดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 37 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือ และการยืนยันยืนยันคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย 1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ 2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง 3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาล ช. ได้ทำหนังสือแจ้งให้ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยไม่ปรากฏรายละเอียดพฤติการณ์การกระทำอันแสดงให้เห็นว่าบุคคลดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่อย่างไรจนต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาล ช. อันถือเป็นสาระสำคัญของคำสั่งทางปกครองที่จะทำให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนได้ใช้สิทธิโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานได้อย่างถูกต้อง ประกอบกับข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 กำหนดว่า คำสั่ง คือ บรรดาข้อความที่ผู้บังคับบัญชาสั่งการให้ปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมาย ใช้กระดาษตราครุฑ และให้จัดทำตามแบบที่ 4 ท้ายระเบียบ โดยกรอกรายละเอียด ดังนี้ 1) คำสั่ง ให้ลงชื่อส่วนราชการ หรือตำแหน่งของผู้มีอำนาจที่ออกคำสั่ง ให้ลงเลขที่ที่ออกคำสั่ง โดยเริ่มฉบับแรกจากเลข 1 เรียงเป็นลำดับไป จนสิ้นปีปฏิทินนับเลขปีพุทธศักราชที่ออกคำสั่ง 3) เรื่อง ให้ลงชื่อเรื่องที่ออกคำสั่ง 4) ข้อความ ให้อ้างเหตุที่ออกคำสั่ง และอ้างถึงอำนาจที่ให้ออกคำสั่ง (ถ้ามี) ไว้ด้วย แล้วจึงลงข้อความที่สั่ง และวันใช้บังคับ 5) สั่ง ณ วันที่ให้ลงตัวเลขของวันที่ ชื่อเต็มของเดือน และตัวเลขของปีพุทธศักราชที่ออกคำสั่ง 6) ลงชื่อให้ลงลายมือชื่อผู้ออกคำสั่ง และพิมพ์ชื่อเต็มของเจ้าของลายมือชื่อไว้ใต้ลายมือชื่อ 7) ตำแหน่ง ให้ลงตำแหน่งของผู้ออกคำสั่ง กรณีหนังสือแจ้งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจึงไม่อาจถือเป็นคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามความนัยมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนั้น เพื่อให้กระบวนการในการออกคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมเป็นไปโดยถูกต้องตามแบบที่ระเบียบ กฎหมายกำหนด จึงอาศัยอำนาจตามนัยมาตรา 45 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้เทศบาล ช. ดำเนินจัดทำคำสั่งเรียกให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้เป็นไปตามแบบที่กำหนดตามข้อ 16 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526 ประกอบมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ ให้ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตามความนัยมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และให้ดำเนินการกระบวนการแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทน ให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ปัญหาจากการตีความข้อกฎหมายแตกต่างกัน เนื่องจากหน่วยงานรัฐทั้งสองพิจารณาถึงประสิทธิภาพของมาตรการทางกฎหมายแตกต่างกัน ดังนี้

1. เทศบาล ช. เห็นว่า การใช้บังคับตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีการวางระเบียบเกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มีประสิทธิภาพเพียงพอแล้ว

2. ส่วนผู้ว่าราชการจังหวัด ช. เห็นว่า เมื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พ.ศ. 2539 แล้ว จะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อออกเป็นคำสั่งตามรูปแบบที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่มีกฎหมายใดกำหนดรูปแบบไว้โดยเฉพาะ เกี่ยวกับรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ออกมาใช้บังคับเพื่อให้ผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

หากเทศบาล ข. ดำเนินการตามข้อสั่งการตามความเห็นของผู้ว่าราชการจังหวัด ข. ผู้ศึกษาไม่เห็นด้วยกับแนวทางการจัดทำรูปแบบตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากรูปแบบการจัดทำรายงานการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้จัดทำรายงานการสอบสวน (สล. 2) ตามที่กระทรวงการคลังได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ 1) แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยกำหนดหัวข้อการสอบสวน 2) แบบบันทึกการสอบสวน (สล. 1) กำหนดให้มีการแจ้งสิทธิให้ผู้ถูกสอบสวนทราบก่อนดำเนินการสอบสวน รวมทั้งกำหนดสาระสำคัญที่จำเป็นเนื่องจากอาจต้องใช้เอกสารดังกล่าวเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีชั้นศาล 3) แบบรายงานผลการสอบสวน (สล. 2) กำหนดสาระสำคัญที่จำเป็นเพื่อให้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดใช้เป็นแนวทางการรายงานผลการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อหน่วยงานของรัฐ และให้หน่วยงานของรัฐผู้แต่งตั้งใช้ประกอบการพิจารณาวินิจฉัยสั่งการความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งในแบบดังกล่าวประกอบไปด้วยสาระสำคัญในข้อเท็จจริงบางประการ ผลการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดประกอบข้อกฎหมายที่อ้างอิงและความเห็นของคณะกรรมการสอบเมื่อนายกเทศมนตรีเทศบาล ข. ได้รับผลการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการเห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการสอบว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในจำนวนเท่าใด โดยแสดงหรือระบุไว้ในรายงานผลการสอบสวน สล. 2 แสดงให้เห็นว่า เป็นการยืนยันคำสั่งทางปกครองที่ให้มีผู้ใดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนและต้องรับผิดชอบจำนวนเท่าใดแล้วผลของคำวินิจฉัยสั่งการดังกล่าวเป็นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามที่พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้วางไว้ตามข้อ 14 วรรคสอง และข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกระบวนการพิจารณาทางปกครองเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่มีหลักประกันหรือมาตรฐานการปฏิบัติราชการ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามรูปแบบของคำสั่งทางปกครองที่ตัดเทียมหรือไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันที่กำหนดในมาตรา 37 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป

สาระสำคัญอีกประการที่ยืนยันได้ว่าผลผลิตจากคำวินิจฉัยสั่งการให้มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใดตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีประสิทธิภาพที่มีผลต่อการปฏิบัติราชการและเป็นไปตามข้อยกเว้นตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากเมื่อมีคำวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งให้มีผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใดตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ถือเป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากคำวินิจฉัยดังกล่าวถือว่าหน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดของเจ้าหน้าที่และรู้ตัวผู้กระทำความผิดแล้ว ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ ผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง” สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชำระหนี้ภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และสิทธิในการดำเนินมาตรการบังคับทางปกครอง หรือสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง สำหรับสิทธิของเจ้าหน้าที่ผู้ต้องรับผิดชอบใช้

ค่าสินไหมทดแทน เมื่อหน่วยงานของรัฐแจ้งคำสั่งวินิจฉัยสั่งการของผู้แต่งตั้งและหน่วยงานของรัฐแจ้งให้ต้องชำระค่าสินไหมทดแทนภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยสิทธิอุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและสิทธิฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ดังนั้น เทศบาล ข. จึงต้องยืนยันการออกคำสั่งทางปกครองที่ได้กระทำเป็นไปตามรูปแบบคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการอันเป็นสาระสำคัญเพื่อให้กระบวนการออกคำสั่งวินิจฉัยสั่งการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แล้ว พร้อมกับแจ้งแนวทางปฏิบัติราชการที่ดี กรณีศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาคดีหมายเลขคำที่ อ. 661/2549 คดีหมายเลขแดงที่ อ. 396/2552 เมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2552 สำหรับการวางหลักกฎหมายรับรองการที่กฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ ได้ระบุขั้นตอน และวิธีการไว้ก็เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หากขั้นตอนดังกล่าวมีผลต่อกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ขั้นตอนนั้นก็ถือเป็นขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมีกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติใดที่กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญไว้ แต่ผู้ออกกฎหรือคำสั่งไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหรือคำสั่งที่ออกมานั้น ย่อมเป็นนิติกรรมทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุที่เป็นการกระทำที่ผิดขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติราชการที่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นหลักประกันความเป็นธรรม ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 สำหรับการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้นว่า ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอย่างไรโดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ถ้ามีกฎหมายใดกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์หรือโต้แย้งไว้แล้ว ก็ให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2545)

องค์ความรู้

องค์ความรู้จากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า การออกคำสั่งทางปกครองในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติ พ.ศ. 2539 เป็นการใช้กฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการครบถ้วนในตัวเอง จึงอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำวินิจฉัยสั่งการในรายงานการสอบสวนแบบ สว. 2 ถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลทางนิติสัมพันธ์โดยตรง หน่วยงานของรัฐมีอำนาจเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องออกคำสั่งซ้ำตามมาตรา 37 เพื่อป้องกันความคลาดเคลื่อนในการปฏิบัติ ควรจัดทำหนังสือชี้แจงความเข้าใจและแนวทางการปฏิบัติให้เป็นเอกภาพ อันจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพทางกฎหมาย ลดความซ้ำซ้อน และส่งเสริมหลักนิติธรรมและธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน

บทสรุป

จากการวิเคราะห์รูปแบบคำสั่งทางปกครองตามหลักเกณฑ์ ขั้นตอน วิธีการที่เป็นสาระสำคัญตามที่ปรากฏในบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 สาระสำคัญจากกรณีศึกษาส่วนของคำวินิจฉัยสั่งการที่ได้สั่งการในรายงานการสอบสวน แบบ สว. 2 ว่ามีเจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชอบและจำนวนเท่าใด เป็นการปฏิบัติราชการตามขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญตามข้อ 17 วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของคำสั่งทางปกครองทัดเทียม

หรือไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกันที่กำหนดเป็นไปตามข้อยกเว้นมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ผลของคำวินิจฉัยสั่งการเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อการเปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐจึงมีอำนาจในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนภายในกำหนดเวลาตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แล้ว โดยไม่ต้องนำคำวินิจฉัยสั่งการมาจัดทำหนังสือเพื่อยืนยันคำสั่งตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อีก เพื่อมิให้หน่วยงานของรัฐเกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อนจนนำไปสู่การออกคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทำให้เกิดข้อโต้แย้ง อันจะก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติราชการ ควรจัดทำหนังสือแจ้งข้อขัดข้องความเข้าใจสำหรับการดำเนินการจัดทำรูปแบบคำสั่งทางกฎหมายปกครองที่เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะว่าอย่างไรจึงจะถือได้ว่ามีกฎหมายและระเบียบที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ อันเป็นสาระสำคัญไว้ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไว้โดยเฉพาะแล้วสำหรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยไม่ต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เอกสารอ้างอิง

- กรมบัญชีกลาง. (2550). *แนวทางการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามประเภทสำนวนการสอบสวน*. สำนักความรับผิดทางแพ่ง กลุ่มวิเคราะห์และประเมินผลคดีปกครอง กระทรวงการคลัง. สืบค้น 19 มิถุนายน 2568 จาก <https://legal.ops.moc.go.th/th/content/category/detail/id/420/iid/10950>.
- กรมบัญชีกลาง. (2557). *คู่มือการบรรยายความรู้เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. สำนักความรับผิดทางแพ่ง ร่วมกับสำนักงานคลังเขต 7 กระทรวงการคลัง.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. (2540). *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*. จีระการพิมพ์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2564). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 14). วิญญูชน.
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 111 ตอนที่ 60 ก. หน้า 1-5.
- พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539. (2539, 14 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก. หน้า 1-32.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. (2539, 15 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 113 ตอนพิเศษ 39 ง. หน้า 1-10.
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. 2526. (2548, 23 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 122. ตอนพิเศษ 99 ง. หน้า 1-31.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2566). *ประมวลคำอธิบายกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง* (อนุชา ฮุนสวัสดิกุล, รวบรวมและจัดทำ). มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง.
- ประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ต้องรายงานให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ. (2544, 7 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 118 ตอนพิเศษ 118 ง. หน้า 1-2.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2545). เรื่องเสร็จที่ 289/2545 เรื่อง กรมบัญชีกลางหาหรือว่า คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้
ค่าสินไหมทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ จะสามารถอุทธรณ์หรือขอให้พิจารณา
ใหม่ได้หรือไม่. สืบค้น 19 มิถุนายน 2568 จาก [https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/เรื่อง
เสร็จที่%20289-2545](https://comment.ocs.go.th/main/download/dlf/pdf/เรื่องเสร็จที่%20289-2545).