

ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีไม่ใช้
มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับชำระหนี้
ตามคำสั่งทางปกครอง

กิจพัชเชษฐ์ จิตตพงศ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยพายัพ
พฤษภาคม 2557



ชื่อเรื่อง: ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณี
ไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้
ตามคำสั่งทางปกครอง
ผู้จัดทำ: กิจพัชเชษฐ์ จิตตพงศ์
ชื่อปริญญา: นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต
วันที่อนุมัติผลงาน: 12 พฤษภาคม 2557
สถาบัน: มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

1.  ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม รूसอมมัต)
2.  กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดิเรก คอระสมาคม)
3.  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ดังการพิณธุ์)
4.  กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต)

สงวนลิขสิทธิ์ @ กิจพัชเชษฐ์ จิตตพงศ์
มหาวิทยาลัยพายัพ, 2557

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สันตุลักษ์ ปัญญวัฒน์ลิขิต ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อีกทั้งได้ให้คำปรึกษา คำแนะนำ และช่วยแนะประเด็นปัญหาต่าง ๆ อันเป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนช่วยผลักดันส่งเสริมและแนะแนวทางที่ถูกต้องแก่ผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ ด้วยความเรียบร้อย

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ที่สละเวลารับเป็น ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และช่วยชี้แนะแนวทาง ข้อเสนอแนะทางวิชาการที่มีคุณค่าอันทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี รองศาสตราจารย์ดิเรก ควรสมาคมและผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการพิณท์ ที่สละเวลาเข้าร่วมเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และช่วยให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สมบูรณ์ถูกต้องตามหลักวิชาการยิ่งขึ้น

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคุณยายบุญ คำเรืองศรี คุณแม่บุญเรือน จิตตพงศ์ คุณพ่อประดิษฐ์ จิตตพงศ์ และคุณพี่เขตติยา จิตตพงศ์ ที่ให้กำลังใจ ตลอดระยะเวลาที่ผู้ศึกษาทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมถึงบุคคลภายในครอบครัวของผู้เขียนที่เป็นกำลังใจและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียน ครูบาอาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้แก่ผู้เขียน ตลอดจนเพื่อน ๆ ที่คอยช่วยเหลือในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เสร็จสมบูรณ์ด้วยดี

หากวิทยานิพนธ์มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้แต่เพียงผู้เดียว และหากงานวิทยานิพนธ์นี้เป็นประโยชน์ต่อสังคมและประเทศชาติ ผู้เขียนขอมอบความดีให้แก่บุคคลดังกล่าวข้างต้นทุกคน

กิจพัชเชษฐ์ จิตตพงศ์

ชื่อเรื่อง:	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : ศึกษากรณีไม่ใช้ มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้ตาม คำสั่งทางปกครอง
ผู้จัดทำ:	กิจพัชเชษฐ์ จิตตพงศ์
หลักสูตร:	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต
วันที่อนุมัติผลงาน:	12 พฤษภาคม 2557
สถาบันการศึกษา:	มหาวิทยาลัยพายัพ จ.เชียงใหม่ ประเทศไทย
จำนวนหน้า:	140
คำสำคัญ:	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คำสั่งทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครอง

บทคัดย่อ

นับแต่ที่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งคือ เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการแล้วเกิดกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทางราชการหรือบุคคลอื่น มิให้ถูกฟ้องคดีและไม่ต้องรับผิดในค่าสินไหมทดแทน หากการกระทำละเมิดดังกล่าวมิได้กระทำไปเพราะความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงนั้น

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเอง ในระยะแรกมีปัญหาว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องคดีเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ความเสียหายอันเกิดจากละเมิดต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วินิจฉัยชี้ว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่ต้องพิจารณา แต่เมื่อหน่วยงานของรัฐได้นำกรณีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลปกครองให้มีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ความเสียหาย ปรากฏว่าได้มีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดวางหลักไว้ว่า กรณีดังกล่าวศาลปกครองไม่สามารถรับฟ้องได้ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการบังคับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ทำการละเมิดได้อยู่แล้ว ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่นั้นชำระเงิน ถ้าไม่ชำระเงินก็ให้มีหนังสือเตือน

เพื่อชำระเงิน และหากยังไม่ชำระอีก หน่วยงานของรัฐสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วนได้

ด้วยเหตุข้างต้น ดังนั้นการบังคับใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ในกรณีเจ้าหน้าที่รัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ จะต้องนำบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มาบังคับใช้ด้วยโดยเฉพาะในเรื่องคำสั่งทางปกครอง และการบังคับทางปกครอง ซึ่งปรากฏว่าเกิดกรณีที่มีการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันเนื่องมาจากหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินแล้วไม่มีการชำระ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ปล่อยปะละเลยไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายใน 10 ปี นับแต่วันมีคำสั่งทางปกครอง หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้วแต่ไม่แล้วเสร็จภายใน 10 ปี เป็นเหตุให้ขาดอายุความในการบังคับทางปกครอง ทำให้หน่วยงานรัฐเสียหายไม่ได้รับเงินค่าสินไหมทดแทนจากการถูกทำละเมิด จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐอีกทอดหนึ่ง หรืออาจกล่าวสั้น ๆ ว่าเป็นการทำละเมิดซ้ำซ้อนขึ้นมาอีกนั่นเอง

การไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ เพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครองนั้น อาจเกิดได้หลายสาเหตุ เช่น มีปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรืออาจเป็นการเจตนาที่จะไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยทุจริต เป็นต้น ซึ่งเหตุของการไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว จะนำไปสู่การพิจารณาถึงความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งว่า กรณีดังกล่าวสามารถนำหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไปพิจารณาได้หรือไม่ หรือต้องนำหลักความรับผิดทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาพิจารณา รวมถึงปัญหาที่เกี่ยวกับอายุความ และการพิสูจน์ความผิดของผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงทำการศึกษาหลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง หลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด ระเบียบวิธีปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ รวมถึงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อพบข้อปัญหาในกรณีเกิดการรับผิดทางละเมิดที่เกิดขึ้น และเพื่อหาแนวทางแก้ไขด้วยการเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่รัฐที่จะได้เยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง และให้เกิดความยุติธรรมแก่เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้กระทำละเมิดดังกล่าวเช่นกัน

Title: Liability for wrongful act of officials : Study on non action of administrative enforcement measure for compensation of administrative order

Researcher: MR. Kitkachate Jittapong

Degree: Master of Law

Adviser: Assistant Professor Dr. Sanyalux Panvatanalikit

Approval Date: 12 May 2014

Institution: Payap University, Chiang Mai, Thailand

Number of Pages: 140

Keywords: Liability for wrongful act of officials, Administrative Order, Enforcement of administrative measures

ABSTRACT

Since the Act on Liability for Wrongful Act of Official B.E. 2539 was implemented, it is aimed at preventing officials from being sued, or taking responsibility in paying compensation in case that their operations lead to a tort without intention or serious carelessness in doing their duty and causes some damage to the government.

In case civil servants commit tortious act against their agencies, there was a problem at initial stage that the state agencies would take legal action against the officials to seek compensation for damage caused by wrongful act against the Court of Justice or Administrative Court. A committee which has authority to decide between the courts has agreed that the case will be heard under the Administrative Court. However, when the government agencies submit the case to the Administrative Court, seeking compensation from the civil servants. It is the case when the Supreme Administrative Court commands that the Administrative Court is unable to accept to hear the case because the government agencies have authority under the Enforcement of an Administrative under section 57 of the Administrative Procedure

Act B.E. 2539. To elaborate, government agencies have administrative order to seek compensation from the civil servants. If they don't pay, warning letter will be issued. And after that, if they still don't pay the compensation, the government agencies can use administrative enforcement measure to seize and take over assets or put them into auction, so that they can receive money for full payment.

Therefore, the implementation of the Act on Liability for Wrongful Act of Officials will require the Administrative Procedure Act to be implemented in case that the tort is committed by officials. This is particularly for the Administrative order and the Enforcement of an Administrative. In case of having liability for wrongful act of officials as a result of the Administrative order on compensation, but there is no actual payment. And officials who have authority on enforcement have dereliction of duty on the enforcement within 10 years after the command, or the enforcement fails after 10 years, which caused the case to reach the statute of limitation. That actions cause damage to the government agencies because they will not receive compensation from the violation. This causes a repetitive tortious action against the government agencies or we can call "overlapping tort".

When officials do not exercise their authority in the Administrative Enforcement Measure to be in accordance with the administrative order, they should have many reasons behind that. Among them included having problems about the enforcement or having intention for not using the enforcement with malfeasance. This will lead to consideration about their responsibility for any liability caused by wrongful act of the officials. In that case, we have to consider which laws will be taken into account for consideration, or whether we need to consider the laws about civil and commercial code. Including prescription problems and proven guilty of authority in the Administrative Enforcement Measure.

This thesis has studied laws about tortious actions of officials under the Administrative Order and the Administrative Enforcement Measure, the general laws

about tort liability, procedures and legal process for the officials who commit the violation. This includes regulation and other related laws to define problems in case of any repetitive tortious actions and suggest solutions for the benefit of the state agencies. The suggestions are that there should be clear and appropriate criteria for proposing an amendment to laws. so that they will be compensated fully and bring justice to officials who commit the tortious actions.

PAYAP UNIVERSITY

สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ก
บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
สารบัญ	ช
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 สมมุติฐานในการศึกษา	5
1.4 ขอบเขตการศึกษา	5
1.5 วิธีการศึกษา	5
1.6 ประโยชน์ในการศึกษา	6
บทที่ 2 แนวคิดความรับผิดทางละเมิดและมาตรการบังคับทางปกครอง	7
2.1 ความรับผิดทางละเมิด	7
2.1.1 แนวคิดความรับผิดในทางละเมิด	8
2.1.2 ทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด	9
2.1.2.1 ทฤษฎีความรับผิดเพื่อความเสียหาย	9
2.1.2.2 ทฤษฎีความผิด (Theory of Fault)	9
2.1.2.3 ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด (Strict Liability)	10
2.1.2.4 ทฤษฎีข้อสันนิษฐานความผิด (Theory of Presumed Fault)	10
2.1.3 แนวคิดในเรื่องค่าสินไหมทดแทน	11
2.1.3.1 ตามระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law)	11
2.1.3.2 ตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law)	12

2.2 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่	13
2.2.1 หลักผู้ทำละเมิดต้องเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ	14
2.2.2 หลักการทำละเมิดต้องเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่	14
2.2.3 หลักหน่วยงานรัฐต้องรับโดยตรงหรือรับผิดแทนที่	15
2.2.4 หลักการรับผิดเฉพาะในส่วนความผิดของตน	15
2.3 มาตรการบังคับทางปกครอง	16
2.3.1 หลักทั่วไปของมาตรการบังคับทางปกครอง	17
2.3.2 หลักการสำคัญของมาตรการบังคับทางปกครอง	18
2.3.2.1 หลักความชอบด้วยกฎหมาย	18
2.3.2.2 หลักการเตือนก่อนการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	19
2.3.2.3 หลักความแน่นอนชัดเจน	19
2.3.2.4 หลักความจำเป็นและสมควรแก่เหตุ	20
2.3.2.5 หลักมาตรการบังคับทางปกครองอาจถูกโต้แย้งได้	20
บทที่ 3 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ	22
3.1 ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายต่างประเทศ	22
3.1.1 ประเทศอังกฤษ	22
3.1.1.1 ประวัติความเป็นมา	22
3.1.1.2 หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ประเทศอังกฤษ	25
3.1.2 ประเทศฝรั่งเศส	28
3.1.2.1 ประวัติความเป็นมา	28
3.1.2.2 หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ประเทศฝรั่งเศส	30
3.1.3 ประเทศเยอรมัน	37
3.1.3.1 ประวัติความเป็นมา	37
3.1.3.2 หลักกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ประเทศเยอรมัน	40

3.2	มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายต่างประเทศ	43
3.2.1	ประเทศฝรั่งเศส	44
3.2.1.1	หลักกฎหมายทั่วไป	44
3.2.1.2	มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองของฝรั่งเศส	46
3.2.2	ประเทศเยอรมัน	50
3.2.2.1	หลักกฎหมายทั่วไป	50
3.2.2.2	มาตรการและกระบวนการบังคับทางปกครองของเยอรมัน	55
บทที่ 4	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และมาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายของไทย	64
4.1	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายไทย	65
4.1.1	ความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่ก่อนมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	65
4.1.2	ความรับผิดทางละเมิดเจ้าหน้าที่เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	66
4.1.3	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตาม พรบ.ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539	69
4.1.3.1	ความเป็นมาและเจตนารมณ์	69
4.1.3.2	ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ กรณีละเมิดต่อหน่วยงานรัฐ	72
4.1.3.3	อายุความ	82
4.2	มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายไทย	84
4.2.1	ความเป็นมา	84
4.2.2	คำสั่งทางปกครองและมาตรการบังคับทางปกครอง	85
4.2.3	ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	88
4.2.4	ขั้นตอนและวิธีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน	90
4.2.5	การอุทธรณ์การบังคับทางปกครอง	91
4.2.6	ระยะเวลาการบังคับใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	95

4.2.7 ปัญหาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีบังคับตามคำสั่งให้ เจ้าหน้าที่รัฐผู้ทำละเมิดต่อหน่วยงานรัฐชำระเงิน	97
4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรการบังคับทางปกครองกรณีคำสั่งเรียกให้ เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิด ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539	100
4.3.1 ผู้มีอำนาจบังคับชำระหนี้	100
4.3.2 ผู้ถูกบังคับชำระหนี้	101
4.3.3 วิธีการบังคับชำระหนี้	102
4.3.4 ระยะเวลาการบังคับชำระหนี้	105
บทที่ 5 บทวิเคราะห์ความรับผิดทางละเมิด กรณีไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อบังคับชำระหนี้ตามคำสั่งทางปกครอง	107
5.1 ปัญหาว่าการละเมิดของเจ้าหน้าที่เนื่องจากการไม่ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง จะถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่	108
5.1.1 กรณีที่ 1 เรื่องเสรีที่ สรพ.6/2555 เทศบาลไม่ใช้มาตรการบังคับ ทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด	109
5.1.2 กรณีที่ 2 เรื่องเสรีที่ สรพ.79 /2555 ส่วนราชการไม่ดำเนิน การบังคับคดีภายในอายุความ	110
5.2 ปัญหาการไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครองกับการขาดอายุความ	115
5.2.1 กรณีที่มีการบังคับบางส่วนจนหมดอายุความ	116
5.2.2 กรณีไม่มีการบังคับจนหมดอายุความ	117
5.3 ปัญหาการพิสูจน์ความผิดกรณีไม่ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง	118
5.4 ปัญหาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับทางปกครอง	120
5.4.1 กรณีไม่มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเลยจนหมดอายุความ	121
5.4.2 กรณีมีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองบางส่วนแต่ไม่แล้วเสร็จ ภายในกำหนดอายุความ	123

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	126
6.1 บทสรุป	126
6.2 ข้อเสนอแนะ	135
บรรณานุกรม	141
ภาคผนวก ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ.	145
ประวัติผู้เขียน	157

PAYAP UNIVERSITY