

คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542*

Administrative Cases in relation to Other Liability Under
Section 9 The First Paragraph of (3) of the Act on Establishment
of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E.
2542 (1999)

Received: 19 เมษายน 2564
Revised: 20 พฤษภาคม 2564
Accepted: 28 พฤษภาคม 2564

สุชาวฎี แสนคำ**

Suchawadee Saenkham

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองซึ่งถูกบัญญัติให้เป็นหนึ่งในลักษณะคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้คำนิยามความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่ามีความหมายลักษณะ หรือองค์ประกอบอย่างไร โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายวิชาการในมหาวิทยาลัยและศาลปกครองเป็นผู้พัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าว

จากการศึกษาพบว่า ความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายไทยนั้นมีลักษณะที่ไม่เหมือนกับหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมันโดยตรง และจากข้อมูลในขั้นของการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ประกอบกับการศึกษาหลักการความรับผิดของฝ่ายปกครองและคำพิพากษาของศาลปกครองจนถึงปัจจุบัน จะ

*ส่วนหนึ่งจากวิทยานิพนธ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายไทย

** นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พบว่า ศาลปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นเรื่อยมา และดูเหมือนว่าความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยมีแนวโน้มที่จะมีความหมายที่กว้างกว่าหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส

คำสำคัญ : ความรับผิดอย่างอื่น, ความรับผิดโดยปราศจากความผิด

ABSTRACT

This article aims to study a case involving a dispute in relation to other liability of an administrative agency under Section 9 (3) of The Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure B.E. 2542 (“The Act”). There is no definition, characteristic, or element of the term “other liability”. So, researchers and the Administrative Court have a chance to develop the relevant legal definition. The result is that the word “other liability” in Thai law differs from principles of French and German administrative liability. According to the information in the process of drafting The Act together with the study of the principles of administrative liability and the administrative court decisions, the Administrative Court itself has continually developed the principles of “other liability” in its own way. The definition of “other liability” in Thai law tends to be broader than the liability without fault in French administrative law.

Keywords: Other liability, Liability without fault

บทนำ

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองได้ถูกบัญญัติให้เป็นหนึ่งในลักษณะคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้ให้คำนิยามความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่าหมายความว่าอย่างไร มีลักษณะหรือองค์ประกอบอย่างไร และหากพิจารณาในชั้นของการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จะพบว่า แต่เดิมคดีพิพาทตามบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) มีเพียงลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซ้ำเกินสมควร โดยที่ “ความรับผิดอย่างอื่น” ได้ถูกบัญญัติเพิ่มเติมเข้ามาภายหลังในชั้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยปรากฏการให้เหตุผลว่า “เพราะอาจมีคดีเกี่ยวกับลาภมิควรได้และการจัดการงานนอกสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ด้วย จึงนำมาสู่บทบัญญัติลักษณะคดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวซ้ำเกินสมควร และเมื่อพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้ให้คำนิยามความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่าหมายความว่าอย่างไร กรณีนี้จึงเป็นการเปิดช่องให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีจะได้พัฒนาหลักกฎหมายและกำหนดลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นว่ามีลักษณะอย่างไร และเพื่อที่จะทำความเข้าใจในคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามระบบกฎหมายไทยให้มากขึ้น เบื้องต้นจึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาในเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองของต่างประเทศ อันได้แก่ ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งประเทศไทยต่างได้รับอิทธิพลกฎหมายปกครองมาจากทั้งสองประเทศ

1. ความรับผิดของรัฐตามกฎหมายต่างประเทศ

1.1 ความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส สามารถแบ่งออกได้เป็น ความรับผิดของรัฐโดยมีความผิด (La responsabilité pour faute) หรือความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อของฝ่ายปกครอง ประการหนึ่ง และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (La responsabilité sans faute) คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองแม้ว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีความผิด อีกประการหนึ่ง ซึ่งความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดนี้ถือเป็นแนวคิดรองจากแนวคิดความรับผิดโดยมีความผิด ความรับผิดโดยปราศจากความผิดจึงเป็นความรับผิดของฝ่ายปกครองในกรณีที่พิจารณาแล้วว่าฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดเนื่องด้วยมีความผิด ดังนั้น “ความผิด” จึงไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญของความรับผิดประเภทนี้ โดยทั่วไปแล้วถือกันว่าความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (responsabilité sans faute) ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความรับผิดเสริมความรับผิดโดยมีความผิด ความรับผิดของรัฐประเภทนี้มีพัฒนาการ

ขึ้นเพื่อให้รัฐมีความรับผิดชอบต่อความเสียหายจากการกระทำแม้เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือ การกระทำที่ไม่มีความผิด หลักการอันเป็นรากฐานของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมีอยู่ 2 ประการ คือ หลักความรับผิดชอบในการฉ้อฉลหรือทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระ สาธารณะ และหลักความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายพิเศษหรือทฤษฎีความเสียหาย

1.2 ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน¹

ความรับผิดชอบของรัฐ (Staatshaftung) ในระบบกฎหมายเยอรมัน อาจแยกเป็นสอง ประเภทใหญ่ๆ เมื่อพิจารณาจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย มหาชนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นโดยคำนึงถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเกณฑ์ คือ ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง และความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายอีกประการหนึ่ง แต่หากพิจารณาจากความผิด (Verschulden; fault) ซึ่งมีรูปแบบสำคัญสองรูปแบบ คือ เจตนาหรือประมาท เป็นเกณฑ์ จะสามารถแยกความรับผิดชอบของรัฐออกเป็นสองประเภทใหญ่ๆ คือ ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยมีความผิดอย่างหนึ่ง และความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยไม่มี ความผิดอีกอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ความรับผิดชอบของทั้งสองกลุ่มอาจจะเชื่อมประสานกันได้ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วย กฎหมายโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ หรือความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย แต่ไม่ได้เกิดจากเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ ทั้งนี้ ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำอัน ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อเป็นความรับผิดชอบที่รัฐต้องเข้าไปชดใช้ “ค่าสินไหม ทดแทน” (Schadensersatz – Restitution) ให้แก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ถือว่า ถูกดำเนินได้ขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ส่วนความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำที่ไม่เจตนา หรือไม่ประมาทเลินเล่อไม่ว่าการกระทำนั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม จะเป็นกรณีที่รัฐ รับผิดชอบชดใช้ “ค่าทดแทนความเสียหาย” (Entschädigung, Ausgleich –compensation) ให้แก่ เอกชนที่ต้องเสียหายหรือรับบาปเคราะห์เป็นพิเศษยิ่งกว่าบุคคลอื่นเพราะเหตุที่รัฐอาศัยอำนาจตาม กฎหมายกระทำการเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพราะเหตุที่รัฐกระทำการละเมิดกฎหมายโดยไม่ได้ กระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่อ

¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.8 – 17.

ในระบบกฎหมายเยอรมัน “ความรับผิดของรัฐ”(Staatshaftung) ใช้กันอยู่ในหลาย ความหมาย โดยในความหมายอย่างกลาง ความรับผิดของรัฐ หมายถึง หน้าที่รับผิดชอบของรัฐสำหรับ ความเสียหายอันเกิดแก่สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อำนาจมหาชน ไม่ว่าความเสียหายนั้นจะ เกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ไม่หมายความรวมถึงความรับผิด ของรัฐตามกฎหมายเอกชน ซึ่งความรับผิดประเภทต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจมหาชนหรือที่รัฐได้ กระทำลงในแดนของกฎหมายมหาชนเป็นสำคัญนี้ บุคคลอาจเรียกร้องให้รัฐรับผิดได้ในกรณีต่างๆ ได้แก่ ความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนอันเนื่องมาจากการเวนคืนสิทธิในทรัพย์สิน ความรับผิดในการชดใช้ค่า ทดแทนอันเนื่องมาจากการล่วงละเมิดสิทธิอื่นใดไม่ใช่สิทธิในทางทรัพย์สิน ความรับผิดชดใช้ค่าทดแทน ความเสียหายสำหรับการล่วงละเมิดสิทธิที่ไม่ใช่เป็นการเวนคืน สิทธิเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติการขจัดความ เสียหาย และความรับผิดและสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดกรณีอื่นๆ อันได้แก่ ความรับผิดอันเกิดจาก ความสัมพันธ์ทางหนี้ในกฎหมายปกครอง จัดการงานนอกสั่งทางปกครอง ความรับผิดโดยเด็ดขาดตาม กฎหมายมหาชน และสิทธิเรียกร้องให้คืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้ไปโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย

2. ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายของประเทศไทย

2.1 ในชั้นของการยกร่างกฎหมาย

ในชั้นของการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวตาม มติของคณะรัฐมนตรี ในส่วนของเขตอำนาจของศาลปกครองนั้น ได้มีการกำหนดลักษณะคดีปกครองที่ อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการขัดแย้งในเรื่องเขตอำนาจกับศาล อื่น กล่าวคือ คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ ประการแรก คดีที่เป็นการฟ้องในเรื่องการขอให้ เพิกถอนคำสั่งหรือกฎหมายลำดับรองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นกรณีที่ขอให้ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในเวลาที่กำหนด ทั้งนี้ โดยมีเหตุเกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกรณีต่างๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประการที่สอง คดีที่เป็นการ ฟ้องการกระทำละเมิดที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วย ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้ฟ้องคดีที่ศาลปกครอง ประการที่ สาม การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องการพิพาทตามสัญญาสัมปทานหรือสัญญาที่ให้

คู่สัญญาเข้าดำเนินการบริการสาธารณะหรือสัญญาที่มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นเรื่องสัญญาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนรวม²

ทั้งนี้ ในบันทึกสรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ก็ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองไว้ว่า “ในส่วนของเขตอำนาจศาลปกครองนั้น ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า เป็นเรื่องการที่ราษฎรฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อ (1) ขอให้ยกเลิกคำสั่งหรือกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ (2) ขอให้สั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ในเวลาที่กำหนด ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือ (3) ขอให้ชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อราษฎรตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (แต่ถ้าเป็นการที่รัฐเรียกค่าเสียหายจากเอกชนจะเป็นเรื่องละเมิดในทางแพ่งซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องร้องในศาลยุติธรรม) หรือ (4) การฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (ซึ่งไม่ใช่เป็นสัญญาที่รัฐในฐานะเสมือนบุคคลธรรมดาทำกับเอกชนอื่น หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในบังคับของกฎหมายแพ่งซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรม) โดยสัญญาทางปกครอง ได้แก่ สัญญาที่รัฐให้สัมปทานผูกขาดแก่เอกชน หรือเป็นสัญญาเกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ หรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค³

เขตอำนาจศาลปกครองตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอต่อรัฐบาล จึงมีรายละเอียด ดังนี้

“มาตรา 8 คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ได้แก่

(1) คดีเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการออกกฎหรือคำสั่งนั้น กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำโดยไม่ถูกต้องตามแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการออกกฎ หรือคำสั่งนั้น หรือกระทำโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร

² สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... เล่มที่ 6, ภาคผนวก : เอกสารความเป็นมาของการจัดตั้งศาลปกครอง, น.589.

³ เรื่องเดียวกัน, น.595.

(2) คดีเกี่ยวกับการขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(1) การโต้แย้งเรื่องที่เป็นนโยบายโดยตรงที่คณะรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบต่อสภา

(2) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารและการใช้อำนาจบังคับบัญชา

(3) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ”

ต่อมา ในขั้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ในส่วนของประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามวรรคหนึ่งนั้น ได้มีการแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อยเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นและป้องกันการสับสนเท่านั้น โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการแก้ไขที่สำคัญๆ ได้แก่

- ให้ใช้คำว่า “คดีพิพาท” แทนคำว่า “คดี” เพื่อให้เป็นลักษณะเดียวกันกับศาลอื่นๆ

- ใน (1) ให้เพิ่มเรื่อง การกระทำการ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย และให้ย้ายคำว่า “หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ” มาไว้ท้ายประโยค รวมทั้ง เพิ่มคำว่า “โดยไม่เป็นธรรม” ต่อท้ายคำว่า “การเลือกปฏิบัติ” และให้แก้ไขคำว่า “แบบ” เป็น “รูปแบบ”

- ใน (3) ให้ตัดข้อความว่า “ตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่” ออก เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดว่าอย่างไรเป็นความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและให้แก้ไขเป็น “อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย” รวมทั้งให้เพิ่มคำว่า จากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นๆ หรือจากการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า” เพื่อให้รับกับ (1) และ (2) นอกจากนั้น ให้เพิ่มเรื่องความรับผิดอย่างอื่นด้วย เพราะอาจมีคดีเกี่ยวกับลามกมิควรได้ และการจัดการงานนอกสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีจึงนำมาซึ่งบทบัญญัติของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย

ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อย่างไรก็ตามก็ดี พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้

2.2 คำอธิบายจากนักกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่าหมายความว่าอย่างไร แต่ยังมีนักกฎหมายที่ได้อธิบายถึง “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้ในหนังสือต่างๆ ที่น่าสนใจ ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษ จิรนิติ หะวานนท์ ได้กล่าวถึงลักษณะของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้ในหนังสือคำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป) ว่า “ความรับผิดอย่างอื่นนั้นต้องไม่ใช่ละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจ โดยการปฏิบัติหน้าที่หรือโดยการละเลยต่อหน้าที่ แต่รัฐมีความรับผิดชอบอันเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย”⁴

รองศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร ได้กล่าวถึงลักษณะของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้ในหนังสือตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป ว่า “ความรับผิดอย่างอื่น นี้ ก็คือการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการโดยมุ่งบังคับการฝ่ายเดียวทั้งในรูปของปฏิบัติการทางปกครอง หรือกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ หน่วยงานทางปกครองที่ดีหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ดี หาได้ปฏิบัติหน้าที่โดยทำผิดกฎหมายไม่ แต่กระนั้นก็ตาม ก็ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลภายนอกในที่สุดซึ่งกรณีเช่นนี้อาจเรียกได้ในทางตำราว่า “ความรับผิดของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้เกิดมาจากการมีความผิดเกิดขึ้น” (la responsabilité sans faute)”⁵

ศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายไว้ในหนังสือกฎหมายปกครองภาคทั่วไป ว่า “ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง หรือมิใช่ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมมิได้หมายถึงความรับผิด

⁴ จิรนิติ หะวานนท์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป), พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2559), น.154.

⁵ วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกเบี๋ย, 2551), น.310.

ของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น จากสัญญาทางแพ่ง หรือลาภมิควรได้ทางแพ่ง แต่ความรับผิดอย่างอื่นต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่าง ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ หรือการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ประโยชน์เพื่อป้องกันหรือขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ หรือประชาชนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 และมาตรา 53 นอกจากนี้การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรซึ่งต้องมีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้น ก็ย่อมถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเช่นกัน”⁶

ศาสตราจารย์ ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายไว้ในหนังสือหลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง ว่า “ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น อาจกล่าวได้ว่า หมายถึงความรับผิดทั้งหลายซึ่งมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครอง และมีใช่ความรับผิด อันเกิดจากสัญญาทางปกครอง หากแต่ความรับผิดดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นจึงอาจสรุปสาระสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนี้

- (1) การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
- (2) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (3) จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความรับผิดขึ้น
- (4) ความรับผิดดังกล่าวจะต้องมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครอง และมีใช่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญา”⁷

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, 2554), น.455 - 457.

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น.278 - 279.

จากการอธิบายและให้ความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ของนักกฎหมายข้างต้น จึงแสดงให้เห็นในเบื้องต้นว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น จะต้องไม่ใช่การกระทำทางละเมิด แต่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น รัฐจึงมีความรับผิด

2.3 คำพิพากษาศาลปกครอง

เมื่อสืบค้นคำพิพากษาของศาลปกครองพบว่า คำพิพากษาศาลปกครองที่ได้กล่าวถึง “ความรับผิดอย่างอื่น” ด้วยเช่นกัน โดยสรุปได้ดังนี้

ความรับผิดอย่างอื่น เป็นความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองที่เกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำของหน่วยงานทางปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น⁸

ทั้งนี้ ความรับผิดอย่างอื่น ยังเป็นกรณีที่มีการกระทำของหน่วยงานทางปกครองแม้จะมีได้เป็นการกระทำละเมิด แต่หากการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด หรือทำให้บุคคลใดได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร⁹ หรือก่อให้เกิดบุคคลใดต้องรับภาระความไม่สะดวก ในขณะที่บุคคลอื่นไม่จำเป็นต้องรับภาระดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขหรือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ซึ่งเป็นกรณีความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีที่กรมทางหลวงกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด่านซึ่งนำหนักถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การตั้งด่านเพื่อควบคุมรถมิให้บรรทุกน้ำหนักเกิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับถนน เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรมทางหลวง โดยมีได้ผิดกฎหมายและไม่ใช่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม แม้มิได้เป็นละเมิด หากแต่ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว กรณีจึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่กรมทางหลวงต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี¹⁰

ในบางกรณีศาลปกครองอธิบายว่าความรับผิดอย่างอื่นเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด เช่น กรณีที่วินิจฉัยว่า แม้การบริหารจัดการน้ำของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) เป็นการใช้อำนาจโดยชอบภายใต้กรอบของกฎหมายก็ตาม การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยก็ต้องรับผิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของตนดังกล่าวตามหลักความรับผิด

⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1198/2558

⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.713/2554

¹⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.29/2557

ของรัฐโดยปราศจากความผิด จึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ศาลอาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹¹

จากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจะเห็นได้ว่า แม้ศาลปกครองจะไม่ได้ให้ความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้อย่างชัดเจน แต่คำพิพากษาดังกล่าวก็พอที่จะแสดงให้เห็นได้ว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” เป็นความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองที่เกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง และมีลักษณะเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด ตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

2.4 ความแตกต่างระหว่าง “ความรับผิดทางละเมิด” และ “ความรับผิดอย่างอื่น”

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ไว้ 2 ประการ คือ ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิด และความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดนั้น จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานทางปกครองได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ทั้งนี้ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนความรับผิดอย่างอื่นนั้น เป็นความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองที่เกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำของหน่วยงานทางปกครองได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น¹²

¹¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.718/2561, อ. 206/2562

¹² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1198/2558

โดยที่ “ความรับผิดทางละเมิด” หมายถึง ความรับผิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดกฎหมาย (จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งหากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายหรือต้องทำการหรือดเว้นทำการอันเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นให้แก่บุคคลผู้เสียหายอย่างไรก็ดี การจะพิจารณาว่าการกระทำของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ มิได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด¹³ ทั้งนี้ ศาลปกครองจะพิจารณาว่าการกระทำใดมีลักษณะของการกระทำที่เป็นละเมิดหรือไม่ โดยพิจารณาตามองค์ประกอบของละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” กรณีนี้จึงสามารถแยกองค์ประกอบของการกระทำละเมิดได้เป็น 4 ประการ ได้แก่

- (1) การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- (2) กระทำโดยผิดกฎหมาย
- (3) การกระทำก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น
- (4) ความเสียหายเป็นผลมาจากการกระทำความผิดกล่าวนั้น

แม้การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นละเมิดหรือไม่ ศาลปกครองจะใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาตามองค์ประกอบของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่การกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น จะต้องเข้าเงื่อนไขทั้งสองประการดังต่อไปนี้

- (1) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการกระทำละเมิดที่จะฟ้องที่ศาลปกครองได้นั้นต้องเข้าหลักเกณฑ์ทั่วไปของคดีปกครอง กล่าวคือ ต้องเป็นละเมิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นละเมิดที่เกิดขึ้นจากการ

¹³ ชาญชัย แสงวงศ์, กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น.46.

กระทำทางปกครอง เช่น ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการออกคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น หากเป็นการกระทำละเมิดระหว่างเอกชนด้วยกัน หรือเป็นละเมิดที่เป็นเรื่องส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว ผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้น โดยจะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ และจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นต่อศาลยุติธรรม

(2) แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม แต่ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการปฏิบัติหน้าที่ 4 กรณี คือ การใช้อำนาจตามกฎหมาย, การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น, การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ, หรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ทั้งนี้ แม้คดีพิพาทเกี่ยวกับ “ความรับผิดทางละเมิด” และ “ความรับผิดอย่างอื่น” จะได้ถูกกำหนดไว้เป็นหนึ่งในประเภทคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกัน โดยที่คดีทั้งสองต่างมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่น และมีความมุ่งหมายของคดี คือ การเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับความเสียหาย โดยศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเช่นเดียวกันก็ตาม แต่ความรับผิดของฝ่ายปกครองทั้งสองประเภทต่างมีองค์ประกอบหลักที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ตามบทบัญญัติมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงการกระทำละเมิดซึ่งมีองค์ประกอบที่สำคัญของละเมิด คือ การกระทำละเมิดจะต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า การกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิหรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ในส่วนของความรับผิดอย่างอื่นนั้นอย่างที่ได้อ้างไว้แล้วว่าพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้คำจำกัดความหรือความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้ แต่เมื่อได้พิจารณาจากคำอธิบายของนักกฎหมายประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองแล้วเห็นได้ว่า การกระทำที่จะเป็นความรับผิดอย่างอื่นได้นั้นจะต้องไม่เป็นการกระทำละเมิด ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” จะต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเป็นหลัก ประกอบกับเมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น จึงทำให้เห็นขอบเขตของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ในเบื้องต้นได้ว่า ศาลปกครองเห็นว่าความรับผิดอย่างอื่นนั้นมีลักษณะเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

2.5 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

เมื่อศึกษาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด สามารถแยกกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้รัฐต้องรับผิด และกรณีที่รัฐต้องรับผิดแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิด ดังนี้

1) กรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้รัฐต้องรับผิด

โดยเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่ากรณีพิพาทดังกล่าวเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เพราะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นเพื่อกำหนดความรับผิดของฝ่ายปกครองในการกระทำที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายในกรณีต่างๆ แม้ว่าการกระทำนั้นจะไม่ได้เป็นการกระทำที่เป็นความผิดหรือฝ่าฝืนกฎหมายก็ตาม ซึ่งมีกรณีดังต่อไปนี้

(1) การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์]

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือ การที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายเรียกคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนให้กลับมาเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยการดำเนินการเวนคืนดังกล่าว หากไม่มีบทบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนในกฎหมายอื่นโดยเฉพาะ รัฐจะต้องดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน พ.ศ. 2530 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มา ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน ซึ่งถือเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดขั้นตอน กระบวนการเวนคืน การจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีสิทธิ รวมถึงขั้นตอนการอุทธรณ์และการฟ้องคดี ในกรณีที่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้รับเงินค่าทดแทนไม่พอใจจำนวนเงินค่าทดแทนที่ได้รับ

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อาจนำมาฟ้องเป็นคดีปกครองได้หลายประเภทคดีขึ้นอยู่กับความมุ่งประสงค์ของผู้ฟ้องคดี แต่กรณีที่จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นกรณีการฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งมีหลายกรณี เช่น การฟ้องเพื่อขอเงินค่าทดแทนที่ดินเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดี การฟ้องเพื่อขอเงินค่าทดแทนการเวนคืนสิ่งปลูกสร้างเพิ่ม การฟ้องเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน การฟ้องเพื่อขอเงินค่าทดแทนต้นไม้ยืนต้นเพิ่ม การฟ้องเพื่อขอเงินค่าทดแทนค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างโรงเรือนใหม่หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้เพิ่ม การฟ้องเพื่อขอเงินค่าทดแทนการเสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน

ผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนเพิ่ม การฟ้องเพื่อขอให้มีการเวนคืนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลืออยู่ซึ่งใช้การไม่ได้แล้วเพิ่มเติม การฟ้องเพื่อขอให้มีการเวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ซึ่งการฟ้องเรียกค่าทดแทนในกรณีเหล่านี้สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืน นอกจากนี้แล้ว กรณีฟ้องขอคืนที่ดินที่ถูกเวนคืนกรณีที่ดินไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เช่นกัน¹⁴

(2) การรอนสิทธิ¹⁵

การจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ หรือการรอนสิทธิในที่ดินเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีความจำเป็นต้องดำเนินการใดๆ บนที่ดินของเอกชนเพื่อการอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะประโยชน์ของส่วนรวม ซึ่งแตกต่างจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากการรอนสิทธิไม่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยกรรมสิทธิ์ยังคงเป็นของเจ้าของที่ดินเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงเพียงแต่ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นบางประการ และในการจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น ย่อมต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน่วยงานในการดำเนินการดังกล่าว และต้องมีการจ่ายค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในที่ดินนั้น

คดีฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนแม้หน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งมีอำนาจปักหรือตั้งเสาเดินสายไฟฟ้าแรงสูงผ่านที่ดินของเอกชนได้ปักเสาไฟฟ้าแรงสูงลงบนที่ดินของเอกชน ส่งผลให้เจ้าของที่ดินที่มีสายไฟฟ้าแรงสูงพาดผ่านย่อมไม่สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้สายไฟฟ้าได้แต่อย่างคงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เพราะการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.62/2562, ที่ 585/2560

¹⁵ วราวุธ ศิริยุทธ์วัฒนา, “เอกสารประกอบคำบรรยายพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 19,” หัวข้อ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง, จัดโดยวิทยาลัยตุลาการและข้าราชการฝ่ายศาลปกครองศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร, 2559 : น.2.

ไทยไม่ได้เวนคืนที่ดินดังกล่าว จึงเป็นเพียงภาระจำยอมเท่านั้น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 จึงมีบทบัญญัติกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายค่าทดแทนให้กับเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินด้วยความเป็นธรรม

(3) กรณีมีกฎหมายกำหนดให้ได้รับค่าทดแทนความเสียหาย

นอกจากกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบ อันได้แก่ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และการรอนสิทธิแล้ว ในบางกรณีหน่วยงานทางปกครองอาจต้องชดเชยค่าเสียหายตามที่**มติคณะรัฐมนตรี**กำหนดไว้อีกด้วย เช่น

- ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 ที่อนุมัติให้จ่ายเงินค่าทดแทนทรัพย์สินกรณีพิเศษแก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างเขื่อนของกรมชลประทาน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะขอรับเงินค่าขนย้ายที่ดินที่ถูกเขตชลประทานจากกรมชลประทาน โดยค่าขนย้ายนั้นเป็นผลสืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 ที่อนุมัติให้จ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินเป็นกรณีพิเศษแก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการก่อสร้างเขื่อนของกรมชลประทาน กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁶

- ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มกราคม 2555 ที่เห็นชอบในหลักการเยียวยาและฟื้นฟูเหยื่อและผู้เสียหายตลอดจนผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงหรือขัดแย้งทางการเมืองให้ครอบคลุมถึงประชาชนทุกกลุ่ม เจ้าหน้าที่ของรัฐ สื่อมวลชน และภาคเอกชน รวมทั้งครอบครัวของผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว ตั้งแต่เหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย ประมาณปลายปี 2548 จนถึงเหตุการณ์ความรุนแรงเมื่อเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม 2553 เมื่อกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอรับเงินช่วยเหลือเยียวยาตาม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁷

- ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2549 เรื่อง การขอยกเว้นภาษีนำเข้า เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม สำหรับวัตถุดิบอาหารที่นำมาผลิตเนื้อไก่และแปดสดเพื่อส่งออกในช่วง

¹⁶ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 693/2553

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.11/2562

วิกฤตใช้หวัดนก ซึ่งเมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบการส่งออกไก่สดแช่แข็งไปจำหน่ายต่างประเทศอ้างว่า ไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁸

ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติกฎหมายของประเทศไทยจะพบว่า มีกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติกำหนดความรับผิดของรัฐเอาไว้ โดยให้รัฐชดเชยค่าทดแทนความเสียหาย แม้ว่ารัฐจะไม่มี ความผิด ตัวอย่างเช่น บทบัญญัติมาตรา 10 (4) แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ซึ่งได้กำหนดความรับผิดของรัฐในการใช้อำนาจของสัตวแพทย์ในกรณีที่มีการแจ้ง หรือตรวจสอบ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ป่วยหรือตายโดยโรคระบาด หรือภายในเขตโรคระบาด หรือเขตสงสัยว่ามีโรคระบาด หรือเขตโรคระบาดชั่วคราว โดยสัตวแพทย์มีอำนาจเข้าตรวจสัตว์หรือซากสัตว์และสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของจัดการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคได้ ซึ่งการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามคำสั่งของสัตวแพทย์นี้ เจ้าของมีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหายไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องถิ่นที่เกิดโรคระบาด¹⁹ หรืออย่างกรณีที่ปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดความรับผิดของรัฐในกรณีที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดให้ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งเป็นเขตห้ามประกอบกิจการควบคุมประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยที่บทบัญญัติมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ หากอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานเห็นว่ามีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องเข้าควบคุมการประกอบกิจการควบคุม อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานสามารถออกคำสั่งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการควบคุมนั้น และจะสั่งเป็นหนังสือถึงผู้ประกอบการควบคุมให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการกระทำใดภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรก็ได้ ซึ่งหากผู้ประกอบการควบคุมได้ดำเนินการและปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งของอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานที่ให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการกระทำ จนทำให้ผู้ประกอบการควบคุมต้องเสียหายหรือขาดประโยชน์ที่เคยได้รับเกินสมควร ผู้ผู้นั้นจะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเป็นธรรม จากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับข้างต้นที่ได้ยกมาเป็นตัวอย่างจึงแสดงให้เห็นว่า ยังมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรอีกหลายฉบับที่กำหนดให้รัฐต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายแม้ว่ารัฐจะไม่ได้มีความผิด อย่างไรก็ดี จาก

¹⁸ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 599/2558

¹⁹ ปัจจุบัน พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มาตรา 10 (4) ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558 ซึ่งมีผลใช้บังคับในปัจจุบันแล้ว

การสืบค้นคำพิพากษาของศาลปกครองในปัจจุบันพบว่ายังไม่เคยปรากฏว่ามีกรณีพิพาทเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองแต่อย่างใด

2) กรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติ

นอกจากกรณีที่ศาลเห็นว่าเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นเพราะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไว้แล้วนั้น ยังมีคดีพิพาทที่ศาลปกครองได้นำเอา “หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” ตามกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีเพื่อให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม ดังเช่นกรณีตามคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.29/2557 กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เมื่อฟังได้ว่ากรมทางหลวงกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรในบริเวณพื้นที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้ผิดกฎหมายและมีใช่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การตั้งด่านเพื่อควบคุมรถให้บรรทุกน้ำหนักเกิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับถนน เป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อการกระทำดังกล่าวมิได้เป็นการละเมิด หากแต่ก่อให้เกิดให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่กรมทางหลวงต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี เช่นเดียวกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1497/2559 ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การกำหนดจุดก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรของกรมทางหลวงชอบด้วยกฎหมาย ไม่เป็นละเมิด แม้ว่ามิได้เป็นการกระทำละเมิด แต่การก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นอุปสรรคแก่การใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนเกินสมควรในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่กรมทางหลวงต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.89/2560 กรณีนักบินและผู้โดยสารในเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์เพื่อไปปฏิบัติราชการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรณีที่เครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ของหน่วยงานทางปกครอง เครื่องยนต์ดับและตกลงกระแทกพื้นเป็นเหตุให้นักบินและผู้โดยสารในเครื่องบินเฮลิคอปเตอร์ได้รับบาดเจ็บ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และได้วินิจฉัยว่า นอกจากหน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิดจากการกระทำทางปกครอง เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปแล้ว ในการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทาง

ปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดแม้ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองผู้ใช้อำนาจรัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าวได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน จึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจึงมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการกิจการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แม้จะไม่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือที่เรียกว่า ความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งในการพิจารณาความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้ ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีตามมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และข้อ 50 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลจึงมีอำนาจพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดโดยไม่ได้ทำละเมิดหรือไม่

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันปรากฏว่า มีคดีพิพาทบางลักษณะคดีที่ศาลปกครองกำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นเช่นกัน ได้แก่ กรณีคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นเงินค่าเช่าบ้าน เงินเดือนที่ได้รับไประหว่างขาดราชการ เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ หรือเงินดำรงชีพช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการ ตามมาตรการของรัฐบาล²⁰ ซึ่งกรณีพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นลามกมิควรได้ทางปกครอง และกรณีคดีพิพาทที่บุคคลฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจ่ายเงินตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด เช่น การได้รับเงินสวัสดิการ เงินรางวัลหรือสินบนนำจับ บำเหน็จบำนาญ บำเหน็จตกทอด หรือเงินลักษณะอื่นตามกฎหมาย²¹ ซึ่งกรณีพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นหนี้ที่มีมูลมาจากกฎหมาย

บทสรุป

เมื่อพิจารณาในชั้นของการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองในเรื่องประเภทคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น จะพบว่าแต่เดิมนั้นได้กำหนดเฉพาะคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่ “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น ได้ถูกกำหนดเพิ่มเข้ามาภายหลังในชั้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยปรากฏการให้เหตุผลว่า

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.1070/2560, ที่ อ.1139/2560, ที่ อ.107/2561 และที่ อ. 256/2562

²¹ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2547, ที่ 451/2559, ที่ 756/2555

“เพราะอาจมีคดีเกี่ยวกับลาภมิควรได้และการจัดการงานนอกสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ” ด้วย จึงนำมาสู่บทบัญญัติลักษณะคดีพิพาทซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้ให้คำนิยามความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่า หมายความว่าอย่างไร มีลักษณะหรือองค์ประกอบอย่างไร ในส่วนของนักกฎหมายซึ่งได้อธิบายถึง “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้ในหนังสือกฎหมายต่างๆ ก็มักจะอธิบายความหมายของความรับผิดอย่างอื่นในเชิงปฏิเสธว่า ความรับผิดอย่างอื่นต้องไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิด และไม่ใช่ความรับผิดจากสัญญาทางปกครอง แต่รัฐมีความรับผิด และมีบางส่วนอธิบายว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” คือ ความรับผิดตามหลัก “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” (la responsabilité sans faute) ตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองจนถึงปัจจุบัน จะพบว่า ศาลปกครองได้พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นเรื่อยมา โดยในช่วงแรกจะพบว่า ลักษณะคดีพิพาทที่ศาลปกครองกำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น อาจปรากฏแต่เพียงคดีฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือคดีฟ้องเรียกเงินค่าทดแทนจากการถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์หรือการรอนสิทธิ ซึ่งเป็นกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้ และในเวลาต่อมาปรากฏว่าศาลปกครองได้นำเอาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดซึ่งเป็นหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส มาอธิบายว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่น โดยปรากฏในคำพิพากษาของศาลซึ่งได้วินิจฉัยถึงการกระทำของฝ่ายปกครอง แม้ไม่ได้เป็นการกระทำละเมิด แต่การกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นพิเศษ ฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายดังกล่าว อันสะท้อนให้เห็นว่า ศาลปกครองมองว่าความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงอาจกล่าวได้ว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามคำพิพากษาของศาลปกครองสามารถแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ กรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบ และกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปรากฏว่า มีคดีพิพาทบางลักษณะคดีที่ศาลปกครองกำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นเช่นกัน ได้แก่ กรณีคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับ

ไปโดยไม่มีสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นเงินค่าเช่าบ้าน เงินเดือนที่ได้รับไประหว่างขาดราชการ เงินบำนาญ เงินบำเหน็จดำรงชีพ เงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ หรือเงินดำรงชีพช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตรการของรัฐบาล ซึ่งกรณีพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นลามิควรได้ทางปกครอง และกรณีคดีพิพาทที่บุคคลฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจ่ายเงินตามสิทธิที่กฎหมายกำหนด เช่น การได้รับเงินสวัสดิการ เงินรางวัลหรือสินบนนำจับ บำเหน็จบำนาญ บำเหน็จตกทอด หรือเงินลักษณะอื่นตามกฎหมาย ซึ่งกรณีพิพาทดังกล่าวมีลักษณะเป็นหนี้ที่มีมูลมาจากกฎหมาย กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่า ลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามคำพิพากษาของศาลปกครองในปัจจุบันมีความหมายที่กว้างกว่าหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส และหากพิจารณาจากเจตนารมณ์ในชั้นของการยกร่างกฎหมายแล้ว ความรับผิดอย่างอื่นอาจมีความหมายรวมไปถึงลามิควรได้และจัดการงานนอกสั่งในทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนหนี้ในทางปกครองในลักษณะอื่นด้วย ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ผู้เขียนจึงเห็นว่า อาจจะต้องมีการให้คำนิยามความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” เพื่อให้เกิดความชัดเจน ในเรื่องลักษณะคดีพิพาทและเขตอำนาจศาลต่อไป

บรรณานุกรม

หนังสือ

- จิรนิติ หะวานนท์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป). พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนัก
อบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2559.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดของรัฐ
โดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร :
วิญญูชน, 2561.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติราษฎร์,
2554.
- _____. กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส และ
อังกฤษ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วิชญ์ วรวิญญู, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวรศีลพร. ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมาย
ปกครองทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ดอกเบญจ, 2551.
- สำนักงานศาลปกครอง. รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... เล่มที่ 6, ภาคผนวก : เอกสารความเป็นมา
ของการจัดตั้งศาลปกครอง.
- วรารุณ ศิริฤทธิ์วัฒนา. “เอกสารประกอบคำบรรยายพนักงานคดีปกครองระดับกลาง รุ่นที่ 19.” หัวข้อ
คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง. จัดโดยวิทยาลัยตุลาการและข้าราชการ
ฝ่ายศาลปกครองศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร. 2559.