

บทที่ 4

ความรับผิดชอบของรัฐในประเทศไทย

จากที่ได้ศึกษาในบทที่ผ่านมา ถึงความรับผิดชอบของรัฐในต่างประเทศพบว่า ความรับผิดชอบของรัฐในต่างประเทศส่วนใหญ่มีที่มาจาก 2 ฐานคือ การกระทำโดยละเมิดซึ่งถือเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และการกระทำโดยปราศจากความผิด สำหรับในประเทศไทยนั้น ด้วยบทบาทของรัฐที่มีเพิ่มมากขึ้นในปัจจุบัน อันเนื่องมาจากการกิจที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เมื่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แนวคิดเดิมที่ให้ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบได้ แต่ไม่อาจฟ้องร้องรัฐซึ่งเป็นผู้ปกครองให้ต้องรับผิดชอบนั้นไม่สอดคล้องกับบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไปและเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จึงได้เกิดแนวคิดใหม่ให้ผู้เสียหายฟ้องร้องรัฐให้ต้องรับผิดชอบโดยถือเอาการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเกณฑ์ อันเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมของรัฐ และได้มีการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ขึ้น 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับดังกล่าวทำให้ทราบถึงขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของรัฐชัดเจนขึ้น และสามารถแบ่งความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ได้เป็น 2 กรณี คือ ความรับผิดที่เกิดจากการกระทำโดยละเมิด และความรับผิดที่ไม่ได้เกิดจากการละเมิด หรือที่เรียกว่าความรับผิดอย่างอื่น โดยแต่ละฐานความผิดมีรายละเอียด ดังนี้

4.1 ความรับผิดกรณีกระทำโดยละเมิด

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้กับกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่และต้องรับผิดแก่ผู้เสียหายโดยตรง อันเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่เสียใหม่ เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมสอดคล้องกับบทบาทของเจ้าหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นไปตามบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องกังวลว่าจะต้องรับผิดชอบแทนรัฐอีกต่อไป โดยมีหลักการสำคัญหลายประการ เช่น บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้อื่น

เสียหายโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีการหักส่วนความรับผิดชอบของรัฐ และการไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ เป็นต้น

พระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่¹³² แต่ไม่ได้บัญญัติว่าผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบได้ที่ศาลใด ดังนั้นจึงต้องพิจารณาลักษณะการกระทำของเจ้าหน้าที่ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะใด ซึ่งเหตุผลเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นมี 2 ลักษณะคือ ละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นการกระทำทางกายภาพ เช่น การใช้กำลังขบถของพนักงานขบถของรัฐ หรือการรักษาคนไข้ของแพทย์ เป็นต้น โดยอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม และละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) นั้น อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หลักเกณฑ์ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัตินี้มี ดังนี้

4.1.1. โครงสร้างการรับผิดชอบ

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ละเมิด” ไว้แต่อย่างใด จึงเป็นการยืนยันว่าการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มีความหมายเช่นเดียวกันกับละเมิดตามประมวลกฎหมาย

¹³² เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 คือ “การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น หากได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัวไม่ การปล่อยให้ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนจึงเป็นการไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่เข้าไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกเพียงใด ก็จะมีการฟ้องไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้นยังมีการนำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมในระบบกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ ให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นด้วย มุ่งหมายแต่จะได้เงินครบโดยไม่คำนึงถึงความเป็นธรรมที่จะมีต่อแต่ละคน กรณีเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และยังเป็นการบั่นทอนกำลังใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ด้วย จนบางครั้งกลายเป็นปัญหาในการบริหาร เจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน อนึ่ง การให้ทุนให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ ยังมีวิธีการในการบริหารงานบุคคล และการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการต่าง ๆ โดยไม่รอบคอบอยู่แล้ว ดังนั้น จึงสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัว หรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และให้แบ่งแยกความรับผิดชอบของแต่ละคนมิให้นำหลักลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม และเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ”

แพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจ หรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหาย ถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิด จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ดังนั้นพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงเป็นการกำหนดความรับผิดในทางแพ่งของเจ้าหน้าที่ โดยเนื้อหาแล้วเป็นกฎหมายเอกชน¹³³ โดยโครงสร้างความรับผิดทางละเมิด มีหลักทั่วไปในการพิจารณา 4 ประการ¹³⁴ คือ

4.1.1.1 การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

“การกระทำ” หมายถึงการเคลื่อนไหวร่างกาย โดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และผู้กระทำสามารถบังคับการเคลื่อนไหวได้ หากเป็นการเคลื่อนไหวที่ไม่รู้สำนึกแล้ว ก็ไม่ถือเป็นการกระทำ¹³⁵ อนึ่ง การกระทำยังรวมถึงการกระทำโดยการงดเว้นด้วย ซึ่งหมายถึง การไม่กระทำการตามหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งมุ่งจะป้องกันผลร้ายมิให้เกิดขึ้น แต่ความเสียหายเกิดขึ้นจากการงดเว้นการกระทำนั้น ผู้ซึ่งงดเว้นกระทำจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

การกระทำที่จะถือเป็นความผิด ต้องเกิดจากการกระทำที่เป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเป็นการกระทำที่ดำเนินได้ การกระทำโดยจงใจ หมายถึง การกระทำโดยประสงค์ต่อผล คือความเสียหาย แต่ถ้าเล็งเห็นได้ว่าผลนั้น “จะต้องเกิด” หรือ “ควรจะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน¹³⁶ ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่อแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา หมายถึง การกระทำโดยปราศจากความรอบคอบตามสมควร แก้ววิญญูชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น ส่วนการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกละเลยแล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหายแต่ยังขึ้นทำลง โดยคิดว่า

¹³³ มติที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของรัฐ ระหว่างวันที่ 14 -16 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรม บี พี สมิตา บีชไฮเต็ล ปรากฏใน สำนักงานส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ : ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ประชุมมีความเห็นโดยสรุปว่าการกระทำใดเป็นละเมิดทางปกครองหรือไม่ให้พิจารณาองค์ประกอบตาม ป.พ.พ. มาตรา 420 และถ้ามีประเด็นโต้แย้งว่าเป็นละเมิดหรือไม่ให้อ้าง ม.420 ด้วย ภาคผนวก หน้า 10 -11. (อัคราณา) อ้างใน กาญจน์กนก อติสุธาโกชน.

¹³⁴ วารีนาสกุล. (2553). *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง* ลามมิ. *ควรได้*. หน้า 19.

¹³⁵ ไพจิตร บุญญพันธุ์. (2541). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด*. หน้า 6-7.

¹³⁶ วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. (2541, มิถุนายน) “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”.

สามารถหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งความจริงแล้วไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้เลย มีข้อสังเกตว่า การกระทำ ความผิดโดยการกระทำละเมิดดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด

นอกจากการพิจารณาถึงเรื่องการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อแล้วยังต้องพิจารณาถึงผู้กระทำ ดังนี้

“ผู้กระทำ” ผู้กระทำหมายถึง ผู้ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ได้แก่ บุคคลธรรมดาแม้จะเป็นผู้ไร้ความสามารถ และรวมถึงนิติบุคคลด้วย

ในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ให้ความหมายของเจ้าหน้าที่สรุปได้ว่า เจ้าหน้าที่ ไม่จำเป็นต้องเป็นข้าราชการ แต่อาจเป็นพนักงาน ลูกจ้าง ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการ หรือฐานะอื่นใดบรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐ โดยผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งหรือสั่งให้ปฏิบัติงานได้ตามกฎหมาย ให้มีหน้าที่ และหรือให้มีอำนาจในการใช้อำนาจมหาชน ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ในทางปกครองของฝ่ายปกครองนั่นเอง

4.1.1.2 กระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมาย

การกระทำที่ผิดกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ได้แก่การกระทำที่ไม่มีอำนาจกระทำหรือไม่มีสิทธิที่จะกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด แต่หากมีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดโดยชัดแจ้ง การกระทำนั้นก็เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายอยู่ในตัว¹³⁷

กรณีเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ยังมีบางกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ โดยเฉพาะให้ถือเป็นความผิดด้วยแม้จะกระทำโดยมีอำนาจ เช่น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ได้แก่ การกระทำโดยนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ หรือสร้างขั้นตอนอันไม่จำเป็น เป็นต้น

¹³⁷ สุขุม ศุภนิธย์. (2543). คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด. หน้า 22.

4.1.1.3 บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

การพิจารณาหลักเกณฑ์ในข้อนี้เป็นเรื่อง “ผลของการกระทำ” ถ้าการกระทำอย่างใดไม่จะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเป็นการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายแล้วแต่บุคคลอื่นไม่ได้รับความเสียหาย การกระทำนั้นยังไม่ถือว่าเป็นการละเมิด การกระทำที่ผู้กระทำต้องรับผิดชอบจึงต้องเกิดความเสียหายขึ้นด้วย โดยอาจเป็นความเสียหายที่คำนวณเป็นราคาสินทรัพย์ได้หรือไม่ก็ตาม กล่าวโดยสรุป ความเสียหาย ก็คือการขาดผลประโยชน์ที่ควรจะได้รับหรือการเป็นอันตรายต่อร่างกายหรือชีวิตหรือสิทธิต่างๆ ดังที่ระบุไว้ในมาตรา 420

4.1.1.4 ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ¹³⁸

ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ ถือเป็นหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางละเมิดที่สำคัญประการหนึ่ง ถึงแม้ถ้อยคำในมาตรา 420 จะมีได้ระบุให้ชัดเจนเหมือนหลักเกณฑ์ข้ออื่นๆ ก็ตาม ในการวินิจฉัยว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลตามหลักเกณฑ์ข้อนี้หรือไม่ สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนแรก ต้องมีความสัมพันธ์ที่เป็นเหตุและผลต่อกันระหว่างการกระทำโดยไม่ชอบของผู้กระทำ กับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ กล่าวคือ ถ้าการกระทำผิดไม่มีความสัมพันธ์กับความเสียหาย คือไม่เป็นเหตุเป็นผลของกันและกันแล้ว ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น

ขั้นตอนที่สอง ความเสียหายที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิดนั้น ไกลเกินกว่าเหตุที่จะให้ผู้กระทำรับผิดชอบหรือไม่ กล่าวคือ ผลที่ผู้กระทำทำให้เกิดขึ้น ต้องไม่ไกลเกินกว่าเหตุ ผู้กระทำจึงจะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำนั้น

4.1.2 การชดเชยค่าสินไหมทดแทน

การชดเชยค่าสินไหมทดแทน เป็นวัตถุประสงค์สำคัญสำหรับการเรียกร้องในมูลละเมิด ซึ่งการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหาใช่เป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดไม่ แต่เป็นการเรียกร้องเพื่อให้ผู้เสียหายได้กลับคืนสู่ฐานะเดิมหรือใกล้เคียงสถานะเดิมให้มากที่สุดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย ซึ่งเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายลักษณะละเมิด ถ้าตกลงค่าเสียหายกันไม่ได้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเป็นแนวทางในการกำหนดให้ไว้ใน มาตรา 438 วรรคหนึ่ง ว่า “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใด เพียงใด นั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด” เมื่อพิจารณาตรา 438 อย่างละเอียดแล้วเห็นได้ว่าการชดเชยค่าสินไหมทดแทน มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

¹³⁸ วารีนาสกุล. เล่มเดิม. หน้า 88-90.

ประการแรก ความหมายของค่าสินไหมทดแทน ค่าสินไหมทดแทนมีความหมายกว้างกว่าค่าเสียหาย เพราะค่าสินไหมทดแทนรวมถึงการชดเชยเยียวยาอย่างอื่นนอกจากค่าเสียหายด้วย เช่น การโฆษณาคำพิพากษากรณีที่ทำความเสียหายแก่เกียรติยศ ชื่อเสียง เป็นต้น ค่าเสียหายจึงเป็นส่วนหนึ่งของค่าทดแทน

ประการที่สอง ค่าสินไหมทดแทนที่เป็นความเสียหายมีขอบเขต 2 อย่างคือ ค่าเสียหายในการที่ทรัพย์สินที่มีอยู่ลดน้อยลงไป และค่าเสียหายที่ขาดจากการที่ทรัพย์สินจะเพิ่มพูนขึ้น

ประการที่สาม ผู้กำหนดค่าสินไหมทดแทนคือศาล เนื่องจากหากให้ผู้กรณีกำหนดก็ย่อมกำหนดไปในทางที่ตนได้เปรียบ กฎหมายจึงบัญญัติให้ศาลซึ่งเป็นคนกลางเป็นผู้วินิจฉัยโดยศาลจะใช้หลักในการวินิจฉัย เช่น โจทก์ได้รับความเสียหายจากการกระทำของจำเลยหรือไม่ และความเสียหายนั้นมีจำนวนเท่าใด เป็นต้น

ประการที่สี่ โดยสถานใดและเพียงใด คำว่า “โดยสถานใด” หมายความว่าจะมีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนอย่างไร เช่นการคืนทรัพย์สิน การใช้ราคา หรือการประกาศข้อเท็จจริงทางหนังสือพิมพ์ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาอย่างแท้จริง ส่วนคำว่า “เพียงใด” หมายถึงจำนวนของค่าสินไหมทดแทนที่จะต้องพิจารณาว่าจะต้องใช้ให้แก่ผู้เสียหายเท่าใดจึงจะคุ้มกับความเสียหายที่เกิดขึ้น

ประการที่ห้า พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด โดย “พฤติการณ์แห่งละเมิด” หมายถึง สิ่งแวดล้อมหรือสถานการณ์ต่างๆ เช่นผู้เสียหายได้ยินยอมให้มีการกระทำละเมิด หรือมีส่วนรวมในการทำความผิดหรือไม่ เป็นต้น และยังต้องพิจารณาถึงฐานะส่วนตัวและทางสังคมของผู้เสียหายประกอบอีกด้วย ส่วน “ความร้ายแรงแห่งละเมิด” นั้นศาลมีแนวทางในการพิจารณา เช่น พิจารณาถึงการกระทำของผู้กระทำได้แก่ ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ผู้กระทำความผิดได้พยายามบรรเทาความเสียหายหรือไม่ รวมถึงฐานะทางเศรษฐกิจของคู่กรณีก็อาจนำมาพิจารณาดูด้วยเช่นกัน

4.1.3 ประเภทความรับผิดและศาลที่มีเขตอำนาจ

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้แบ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำโดยละเมิดของเจ้าหน้าที่และบุคคลที่ต้องรับผิดไว้ เป็น 2 กรณี คือ

4.1.3.1 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก บุคคลภายนอกจะฟ้องให้รับผิดได้แยกเป็น 3 กรณี คือ

กรณีแรก ความเสียหายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมายโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรงจะฟ้อง

เจ้าหน้าที่ไม่ได้ หากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานแห่งใดให้ฟ้องกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่สอง ความเสียหายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมายโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ หรือกระทรวงการคลังซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบแล้วแต่กรณี ให้ร่วมกันรับผิดชอบได้ ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่สาม กรณีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติตามหน้าที่และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ผู้เสียหายอาจยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการเฉพาะตัวได้ แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

สำหรับค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องได้ 2 วิธี คือ การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลซึ่งหากเป็นการกระทำละเมิดทางกายภาพแล้ว ศาลที่มีอำนาจคือศาลยุติธรรม แต่หากเป็นการกระทำละเมิดที่เกี่ยวข้องจากการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครอง ศาลที่มีอำนาจคือศาลปกครอง และโดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง อันเป็นการยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐให้พิจารณาค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ซึ่งหากไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ต่อไป ทั้งนี้ตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กรณีหน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายแล้ว สามารถไต่เบี่ยให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้เฉพาะกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นชำระเงินภายในเวลาที่กำหนดได้

4.1.3.2 กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบได้ แยกเป็น 2 กรณีคือ

กรณีแรก ความเสียหายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เกิดขึ้นโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบให้คำนึงถึงความร้ายแรงของการกระทำ และหน่วยงานของรัฐต้องหักส่วนความผิดของหน่วยงานออกด้วย และมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ ทั้งนี้ตามมาตรา 8 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้น

ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนภายในเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

กรณีที่สอง กรณีการละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่มีใช้การกระทำในการปฏิบัติตามหน้าที่ ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดเต็มจำนวน กรณีร่วมกันกระทำความผิดผู้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันมีฐานะเป็นลูกหนี้ร่วม ทั้งนี้ตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การเรียกค่าสินไหมทดแทนกระทำได้โดยการใช้สิทธิทางศาล กล่าวคือต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ

4.1.3.3 แนวคำวินิจฉัยของศาล

แนวคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งศาลยุติธรรมและศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ มีตัวอย่าง คือ

1) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2545 วินิจฉัยว่า มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำทางกายภาพของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการที่ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครขับรถบรรทุกขยะเฉี่ยวชนรถจักรยานยนต์เป็นเหตุให้บุตรของผู้เสียหายถึงแก่ความตาย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อคดีนี้ฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำความผิดดังกล่าว คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 20/2545 ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏตามคำฟ้องว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า หัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยาใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี ซึ่งหากหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอท่าเรือ กระทำตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างจริง ก็เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะหัวหน้า

หน่วยงานที่อาจเป็นข้อพิพาท เกี่ยวกับการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถ้าผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนอำเภอท่าเรือ เป็นการกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ก็สามารถฟ้องศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 112/2545 ฟ้องว่าผู้ใหญ่บ้านร่วมกับเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอ และพวกน้องโงงผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำผิดโดยส่วนตัวที่ผู้ฟ้องคดีต้องดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรม มิใช่การใช้อำนาจทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) คดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

คดีละเมิดที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ต้องเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เฉพาะ 4 กรณี ได้แก่ ละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ละเมิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร¹³⁹ ดังมีแนวคำพิพากษา ได้แก่

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 24/2545 เทศบาลนครเชียงใหม่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการจัดระบบบริการสาธารณะตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามโครงการพิพาทด้วยการถมที่ดิน ตอกเสาเข็ม สร้างเขื่อนและสร้างทางเพื่อให้ประชาชนใช้เป็นสถานที่ออกกำลังกายและพักผ่อน ถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะกำหนดขอบเขตพื้นที่โครงการฯ ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 123/2545 ฟ้องว่ากระทรวงอุตสาหกรรม การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยและเจ้าหน้าที่ ดำเนินการวางระบบการขนส่งปิโตรเลียมทางท่อในที่ดินของผู้ฟ้องคดี

¹³⁹ ฤทัย หงส์ศิริ. (2554). ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 30-39.

ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และดำเนินการรับจ้างขนส่งปิโตรเลียมทางท่อผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่เวนคืนที่ดินตามกฎหมายและไม่จ่ายค่าทดแทน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

(2) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 516/2545 การออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับให้กรมที่ดินชดใช้ค่าเสียหายจากการออกโฉนดที่ดินที่มีชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้อื่น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

(3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 7/2545 เทศบาลเมืองหนองคายฟ้องเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการรักษาเงินของสถานธนาณบาลที่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้สถานธนาณบาลได้รับความเสียหาย เป็นคดีพิพาทระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 214/2550 ปลัดอำเภอได้จัดทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองตามคำร้องขอของนาง อ. โดยประมาทเลินเล่อไม่ได้ตรวจสอบและจัดให้ผู้ทำพินัยกรรมลงลายมือชื่อ เป็นเหตุให้พินัยกรรมตกเป็นโมฆะ เป็นการละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ผู้เสียหายที่ไม่ได้รับพินัยกรรมตามที่ระบุไว้ฟ้องต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

(4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 180/2548 ผู้อำนวยการสำนักทะเบียนและประมวลผลออกคำสั่งถอนชื่อผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนนักศึกษาล่าช้าไป 6 ปี เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่ายังคงอยู่ในสถานภาพจะเรียนต่อไปได้ และได้ลงทะเบียนเรียนต่อเนื่องเรื่อยมาและต้องเสียหยามหาวิทยาลัยจึงมีหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีนอกจากค่าธรรมเนียมการศึกษาแล้ว ยังรวมถึงค่าพาหนะเดินทางไปค้นคว้าที่มหาวิทยาลัยซึ่งเป็นค่าเสียหายโดยตรงด้วย

4.2 ความรับผิดอย่างอื่น

จากการศึกษาความรับผิดทางละเมิดในหัวข้อที่ผ่านมาพบว่า ความรับผิดทางละเมิดแม้ไม่ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดไว้ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่ก็ได้อนุโลมหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ และในส่วนของละเมิดที่เกี่ยวข้องจากการปฏิบัติหน้าที่ทางปกครองให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

สำหรับความรับผิดอย่างอื่นนั้น แม้กฎหมายบัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ตามมาตราเดียวกัน แต่ก็มีได้บัญญัติถึงลักษณะของหลักเกณฑ์ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองไว้แต่อย่างใด โดยกำหนดเพียงให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง และแม้ในชั้นพิจารณาข้างต้นก็เพียงแต่ระบุความรับผิดอย่างอื่นซึ่งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายเห็นว่า อาจมีความรับผิดอย่างอื่นทางด้านลามิควรรได้และจัดการงานนอกสั่งทางปกครองเกิดขึ้นได้ด้วย¹⁴⁰

4.2.1 ความหมายของความรับผิดอย่างอื่น

จากการศึกษาดำรงกฎหมายต่างๆ ไม่มีการบัญญัตินิยาม หรือให้ความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้ แต่นักวิชาการด้านกฎหมายหลายท่าน ได้อธิบายความหมายของลักษณะของคดีที่พิพาทกันเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นไว้ ได้แก่

ประสาธ พงษ์สุวรรณ ได้อธิบายว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วย ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) เช่น การเวนคืนที่ดิน ซึ่งรัฐต้องชำระค่าทดแทนการเวนคืนที่จ่ายต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง หรือการเรียกค่าทดแทนความม

¹⁴⁰ สำนักงานศาลปกครอง. ข (2548). รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ....(พิมพ์ครั้งที่ 2). เล่ม 2. หน้า 122.

เสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁴¹

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง คือความรับผิดของฝ่ายปกครองที่มีได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มีใช้ความรับผิดทางละเมิด และมีได้หมายถึงความรับผิดอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง แต่ความรับผิดอย่างอื่นต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ หรือการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 และ 53 นอกจากนี้การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎรซึ่งต้องมีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้น ก็ย่อมถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มี อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเช่นกัน¹⁴²

บรรเจิด สิงคนดี ได้ให้ความหมายของความรับผิดอย่างอื่นไว้ว่า¹⁴³ ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ นั้น อาจกล่าวได้ว่า หมายถึงความรับผิดทั้งหลายซึ่งมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองและมีใช้ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง หากความรับผิดดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้นจึงอาจสรุปสาระสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนี้

1. การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่
2. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
3. จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความรับผิดชอบ

¹⁴¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2548). เอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร พนักงานคดีปกครองระดับต้น รุ่นที่ 11 เรื่อง สาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง. หน้า 17. (อัดสำเนา) อ้างใน กาญจน์กนก อติสุธาโกชน. เล่มเดิม. หน้า 98.

¹⁴² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2548). “คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง”. เสนอสำนักงานศาลปกครอง. หน้า 290.

¹⁴³ บรรเจิด สิงคนดี. เล่มเดิม. หน้า 278 – 279.

4. ความรับผิดดังกล่าวจะต้องมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองและมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ ได้อธิบายว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เป็นการโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเป็นอย่างอื่นที่ไม่ใช่ความผิดทางละเมิดหรือสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี เช่น หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยถูกต้องตามกฎหมายดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าปกเสาไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของประชาชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่เป็นการกระทำละเมิดแต่ก็ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนผู้นั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนผู้เสียหาย แต่การไฟฟ้าไม่ยอมจ่ายหรือจ่ายให้เอกชนน้อยกว่าที่เอกชนต้องการ กรณีเช่นนี้เอกชนผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้สั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนตามที่เอกชนเรียกร้องต้องการได้¹⁴⁴

ฤทัย หงส์ศิริ ได้อธิบายว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น นั้น หมายถึง ความรับผิดอื่นนอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิด เช่น ฟ้องให้ทางราชการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นในกรณีที่เห็นว่าค่าทดแทนนั้นต่ำไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นต้น¹⁴⁵

จากการให้คำอธิบายความหมายของความรับผิดอย่างอื่นของนักวิชาการที่กล่าวมาแล้ว ประกอบบทบัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ความรับผิดอย่างอื่นจึงมีความหมายโดยรวม คือ หมายถึง ความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งไม่ใช่การกระทำละเมิด แต่เป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดของหน่วยงานทางปกครอง

4.2.2 ประเภทของความรับผิดอย่างอื่น

เนื่องจากความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยไม่ได้มีการให้นิยามความหมายไว้ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้นการวินิจฉัยว่าคดีใดเป็นความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยที่ผ่านมาจึงได้มีการวินิจฉัยวางหลักเกณฑ์โดยศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้วินิจฉัยให้ความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายให้รัฐต้องรับผิดในกรณีต่างๆ เป็นความรับผิดอย่างอื่นและความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดจากศาลปกครองวินิจฉัยวางหลักไว้ ดังนั้น ความรับผิดอย่างอื่นตาม

¹⁴⁴ ชาญชัย แสวงศักดิ์, ค. (2544). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. (พิมพ์ครั้งที่ 3). หน้า 145-146.

¹⁴⁵ ฤทัย หงส์ศิริ. หน้าเดิม.

กฎหมายไทย จึงอาจเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ ความรับผิดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร และความรับผิดที่พัฒนาโดยศาลปกครอง แต่ละกรณีมีรายละเอียด ดังนี้

4.2.2.1 ความรับผิดตามกฎหมายลายลักษณ์อักษร

ความรับผิดกรณีนี้ เกิดขึ้นเนื่องจากมีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้รัฐต้องรับผิดชอบ เอกชน เมื่อเกิดกรณีที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้มีหลายกรณี เช่น ความรับผิดกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรณีจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ กรณีคณะรัฐมนตรีมีมติให้ต้องรับผิดชอบ ความรับผิดกรณีได้รับอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่ ความรับผิดต่อผู้ช่วยเหลือราชการ ความรับผิดกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์ และความรับผิดกรณีการประสบภัยในการรบ เป็นต้น เนื่องจากความรับผิดอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ละกรณีมีหลักเกณฑ์ความรับผิดที่แตกต่างกัน แต่เห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านี้มีแนวความคิดที่ให้รัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย แม้ความเสียหายนั้นจะเกิดจากการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจก็ตาม ซึ่งในวิทยานิพนธ์นี้จะศึกษารายละเอียดเฉพาะความผิดตามกฎหมายบางฉบับเท่านั้น ดังนี้

1) ความรับผิดกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์¹⁴⁶ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นเนื่องจากรัฐมีความจำเป็นต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ เพื่อดำเนินกิจการต่างๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ การที่รัฐจะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจให้กระทำได้ และจะต้องมีการชดเชยค่าตอบแทนหรือค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเสียหาย

แต่เดิมราษฎรไทยยังไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เนื่องจากแนวความคิดที่ว่าที่ดินทั่วทุกแคว้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งเป็นแนวความคิดที่อยู่คู่สังคมไทยมาตั้งแต่สมัยโบราณตลอดมา จนถึงสมัยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ทำให้รัฐมีอำนาจขับไล่ราษฎรออกจากที่ดิน และเข้าครอบครองที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์อยู่ได้ตลอดเวลา ดังที่ปรากฏตามกฎหมายตราสามดวง ลักษณะเบ็ดเสร็จ มาตรา 52 วรรคสี่ บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครหรือยุทธยามหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวหากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้...”¹⁴⁷ และตามพระราชบัญญัติเวนคืนนา ในกฎหมายตราสามดวงถือว่าที่ดินทั่วราชอาณาจักรเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่หลังจากที่ประชาชนผู้เข้าจับจองที่ดินจ่ายค่าธรรมเนียมให้แก่ขุนนางพอสมควรแล้ว เขาก็มีสิทธิเป็นเจ้าของ

¹⁴⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ให้ความหมายของคำว่า “เวนคืน” ไว้ว่า “โอนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

¹⁴⁷ ยืนยงค์ ใจสมุทร. (2544) คำอธิบาย พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (เรียงตามมาตรา พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาถึงปัจจุบัน). (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 1.

ที่ดินตามโฉนดนั้นเดิมที แต่กระนั้นก็ตามสิทธิของประชาชนจะมีอยู่เฉพาะในทางทฤษฎีเท่านั้น กล่าวคือ มีสิทธิเพียงแต่เก็บผลประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจากพระมหากษัตริย์ยังคงมีสิทธิเวนคืนที่ดินได้ การเวนคืนนี้พระองค์จะกระทำเมื่อต้องการนำที่ดินนั้นไปใช้เพื่อกิจการสาธารณะหรือเมื่อที่ดินนั้นถูกทิ้งไว้รกร้างเป็นเวลา 3 ปี ทั้งนี้ เพราะว่าการเพาะปลูกตั้งแต่สมัยแรกนั้นถือเป็นความจำเป็นประการแรกในการเข้าครอบครองที่ดิน

ร. แลงการ์ด มีความเห็นว่า ผู้เป็นประมุขเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในบังคับที่ได้มาจากการรับชนะ จึงเกี่ยวข้องกับอำนาจของผู้เป็นประมุขโดยตรง ผู้เป็นประมุขจึงอาจแบ่งปันที่ใช้ในการเพาะปลูกได้ในระหว่างญาติและขุนนาง เป็นเนื้อที่มากน้อยสุดแต่ยศและตำแหน่งของผู้จะได้รับ ส่วนประชาชนสามัญได้รับแบ่งที่ดินส่วนหนึ่ง เพื่อทำการหาเลี้ยงชีพตนและครอบครัว การแบ่งปันให้ทั้งหลายนี้เป็นการชั่วคราวเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงยศและตำแหน่งข้าราชการและตามทะเบียนสำมะโน จึงต้องมีการแบ่งปันกันบ่อยๆ หรือตามระยะเวลาที่กำหนด¹⁴⁸

เมื่อสังคมไทยได้วิวัฒนาการมาจนมีการยอมรับและเคารพกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน จึงได้มีการออกกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้ต้องมีการจ่ายค่าทดแทน คือ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟแลทางหลวง พุทธศักราช 2464 โดยมีวัตถุประสงค์ที่ปรากฏอยู่ในอารัมภบทอยู่ 2 ประการ คือ สมควรที่จะจัดวาง (วางระบบ) การรถไฟแผ่นดิน รถไฟราษฎร์ และทางหลวงให้เรียบร้อยดียิ่งขึ้น ประการที่สองก็เพื่อรวบรวมบทบัญญัติแห่งกฎหมายและข้อบังคับในเรื่องดังกล่าวให้เป็นหมวดหมู่ โดยในมาตรา 8 กำหนดให้รถไฟแผ่นดินเป็นสมบัติของแผ่นดินและอยู่ในบังคับบัญชาของกรมรถไฟแผ่นดิน และเมื่อรัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้ก่อสร้างให้มีทรัพย์มาเพื่อสร้างทางรถไฟก็จะใช้วิธีจัดซื้อที่ดินซึ่งก็คือการเวนคืนที่ดินนั่นเอง โดยเมื่อมีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาให้จัดซื้อที่ดินในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมรถไฟแผ่นดินจะมีสิทธิเข้าปกครองยึดถือทรัพย์นั้นได้ก็ต่อเมื่อได้ให้เงิน “ค่าทำขวัญ” แก่เจ้าของที่ดินแล้ว¹⁴⁹ โดยเพียงแค่ประกาศให้เจ้าของที่ดินทราบเท่านั้น และให้เสนาบดิกำหนดค่าทำขวัญได้ตามที่เห็นสมควร หากกรณีตกลงกันไม่ได้ จึงให้ตั้งอนุญาโตตุลาการเพื่อพิจารณากำหนดค่าทำขวัญ อย่างไรก็ตามก็ดียังไม่มีการกำหนดขอบเขตหรือกระบวนการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐตามกฎหมายสมัยใหม่ เพียงแต่ให้มีการเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนด้วยการจ่ายค่าทำขวัญ นอกจากนี้พระราชบัญญัติทางหลวงที่ได้รับสัมปทาน พุทธศักราช 2473 ก็บัญญัติให้ในการเวนคืนต้องมีการจ่ายค่าทำขวัญเช่นเดียวกัน

การเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งเปลี่ยนแปลงแนวความคิดในทางทฤษฎีเกี่ยวกับการเมืองการปกครองมาเป็นแนวความคิดที่ถือว่าอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจ

¹⁴⁸ แลงการ์ด โรเบิร์ต. (2553). ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. หน้า 366.

¹⁴⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. ค (2550). สัญญาทางปกครอง.(พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 70-71.

ในทางการเมืองการปกครองเป็นของประชาชน ทำให้ที่ดินทั่วราชอาณาจักรจากเดิมที่กฎหมายตราสามดวงบัญญัติให้เป็นของพระมหากษัตริย์ตกมาเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมาย รัฐบาลได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินหลายฉบับเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ในที่สุดในปี พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 โดยเหตุผลที่ว่า ในขณะนั้นได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินกระจายอยู่หลายฉบับ สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกันและปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน โดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 1 บัญญัติว่า “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า “กรรมสิทธิ์และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย” และมาตรา 2 บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ดังนั้น โดยหลักกฎหมาย แล้วที่ดินทั่วราชอาณาจักรจึงเป็นของรัฐ ต่อมาประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 (พ.ศ. 2515) ได้มีการเปลี่ยนถ้อยคำจากเดิมที่เรียกว่า “ค่าทำขวัญ” เป็น “ค่าทดแทน” ปัจจุบันมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายเวนคืนกลาง กล่าวคือ หากกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะก็ให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ในการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เมื่อพิจารณาจากเหตุผลจากการที่ต้องยกเลิก พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และต้องประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แทน ตามรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 7 (สมัยสามัญ) วันพฤหัสบดีที่ 18 กันยายน 2529 ได้ระบุถึงปัญหาสำคัญ 3 ประการ คือ

1. วิธีการกำหนดราคาค่าที่ดิน สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาค่าชดเชยไม่ได้รับความเป็นธรรม คือใช้ราคาตลาดสมัย ทำให้ราษฎรได้รับราคาค่าที่ดินหรือค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไม่คุ้มกับค่าที่จะต้องรื้อถอนไป
2. วิธีการจ่ายเงินค่าชดเชย เนื่องจากการจ่ายเงินค่าที่ดินและค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนจะใช้ระยะเวลาค่อนข้างล่าช้า ในหลายกรณีใช้เวลาถึงสิบปีซึ่งค่าของเงินเมื่อถึงเวลาจ่ายเงินนั้นเทียบไม่ได้กับค่าของทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนในขณะที่ถูกเวนคืนไป
3. วิธีการโต้แย้ง การโต้แย้งเรื่องราคาที่ดินราษฎรมีต่อหน่วยงานของรัฐนั้น ใช้ระบบจัดตั้งคณะกรรมการปรองดองหรือคณะกรรมการอนุญาโตตุลาการ ซึ่งโดยวิธีนั้นใช้ระยะเวลาค่อนข้างยาวนาน และเมื่อผลปรากฏออกมาอย่างไรแล้วราษฎรก็จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตอบแทนจากการล่าช้านั้นเลย

การกำหนดมาตรการให้ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลในระบบกล่าวหาตามหลักกฎหมายเอกชน มีอำนาจในการกำหนดค่าทดแทนค่าที่ดินที่เวนคืนแทนฝ่ายบริหารตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 นั้น เป็นมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาอันเกิดจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 และเป็นมาตรการลงโทษฝ่ายปกครองไปในตัว โดยที่ขณะนั้นยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญของการเวนคืนไว้สองส่วน ส่วนแรกคือ ขอบเขตและเงื่อนไขของการใช้อำนาจเวนคืนและส่วนที่สอง คือกระบวนการและขั้นตอนในการเวนคืน มีรายละเอียด ดังนี้

(1) ขอบเขตและเงื่อนไขของการใช้อำนาจเวนคืน

ขอบเขตและเงื่อนไขของการใช้อำนาจเวนคืน มีขึ้นเพื่อเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยวัตถุประสงค์ของการเวนคืนคือ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม มีรายละเอียด ดังนี้

ก. ขอบเขตของการเวนคืน กำหนดขึ้นเพื่อให้รัฐว่ากรณีใดบ้างที่สามารถออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนได้ เนื่องจากการใช้อำนาจเวนคืนเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนจึงต้องกำหนดขอบเขตไว้ว่า ต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการอันเป็นสาธารณะประโยชน์เท่านั้น ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง คือ เพื่อการสาธารณูปโภค การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรืออุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถาน และแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ กล่าวคือนอกจากการเวนคืนที่ได้ระบุวัตถุประสงค์ 8 ประการดังกล่าวแล้ว รัฐยังสามารถเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นได้อีก เป็นเพราะผู้ร่างได้คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าว่าเมื่อบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไป มีความเจริญมากขึ้น รัฐก็มีความจำเป็นจะต้องเวนคืนทรัพย์สินของประชาชนมาใช้ในการดำเนินการต่างๆ อันเป็นประโยชน์สาธารณะรูปแบบใหม่

ข. เงื่อนไขของการเวนคืน ตามมาตรา 42 วรรคสองของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจเวนคืนของรัฐไว้ คือจะต้องมีการชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่ เจ้าของ หรือผู้ทรงสิทธิที่ต้องเสียหายจากการเวนคืนนั้น

(2) กระบวนการหรือขั้นตอนในการเวนคืน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดขั้นตอนการเวนคืนไว้ ซึ่งสามารถจัดลำดับขั้นตอนในการเวนคืนได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นตอนการสำรวจที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน

ขั้นตอนนี้กระทำได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 5 วรรค 3 ให้ปิ่นตุลพินิจของฝ่ายปกครองว่าจะทำหรือไม่ก็ได้ หากเป็นกรณีแนวเขตที่ดินมีความแน่นอนไม่มีปัญหายุ่งยากก็สามารถข้ามขั้นตอนนี้ได้ โดยดำเนินการให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เจ้าหน้าที่ที่เวนคืน เขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเท่าที่จำเป็น และแผนที่หรือแผนผังประเมินเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและแสดงเขตที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่เวนคืนนั้น พระราชกฤษฎีกามีอายุใช้บังคับกำหนด 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับใช้เจ้าหน้าที่สามารถเข้าไปสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่จะเวนคืน หรือกระทำการกรรมอื่นที่จำเป็นเพื่อการดังกล่าวซึ่งเจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในอายุของพระราชกฤษฎีกา ขั้นตอนนี้เป็นการดำเนินการเพื่อจัดกรรมสิทธิและทรัพย์สิน แต่กรรมสิทธิในที่ดินยังไม่ตกเป็นของรัฐ และหากเกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐก็ต้องชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการสำรวจนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8

ข. ขั้นตอนการโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน

ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามามีบทบาทโดยการตราพระราชบัญญัติเวนคืนในท้องที่ใดท้องที่หนึ่ง (พระราชบัญญัติเวนคืนเฉพาะ) หลังจากที่มีการสำรวจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินและอสังหาริมทรัพย์แน่นอนแล้ว ก็จะตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่จะต้องเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกานั้น เพื่อให้มีผลเป็นการบังคับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาเป็นของรัฐ พระราชบัญญัติเวนคืนต้องมีรายละเอียดของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่ต้องเวนคืน รายชื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย แผนที่หรือแผนผังแสดงเขตอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนอย่างชัดเจนไว้ท้ายพระราชบัญญัติและถือเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15

ค. ขั้นตอนการจ่ายค่าทดแทน

ขั้นตอนนี้เกิดขึ้นหลังจากที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตเวนคืน หรืออาจเกิดขึ้นหลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนแล้ว เนื่องจากเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาแล้ว เจ้าหน้าที่มีอำนาจที่จะตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองได้ ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ในการจ่ายค่าทดแทนนั้นรัฐธรรมนูญบัญญัติว่าต้องกำหนดให้อย่างเป็นธรรม โดยคำนึงถึงราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด การได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ความเสียหายของผู้ถูกเวนคืนและประโยชน์ที่รัฐและผู้ถูกเวนคืน

ได้รับจากการใช้สอยอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน โดยแยกเกณฑ์ในการพิจารณาได้เป็น 3 หลักเกณฑ์ คือ

หลักเกณฑ์แรก การกำหนดค่าทดแทนสำหรับอสังหาริมทรัพย์ทุกชนิด โดยได้แบ่งประเภทของอสังหาริมทรัพย์ไว้ 3 ประเภท คือ

ประเภทแรก ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ทั่วไป การพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนให้เป็นไปตามมาตรา 21¹⁵⁰ วรรคหนึ่ง (1) – (5)

ประเภทที่สอง ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เหลือนอกจากการเวนคืนซึ่งกฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขไว้ 2 กรณี คือ กรณีแรก ถ้าผู้ถูกเวนคืนมีอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือนอยู่และอสังหาริมทรัพย์นั้นมีราคาสูงขึ้น ก็ให้หักราคาที่สูงขึ้นนั้นออกจากเงินค่าทดแทนโดยคำนวณตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 21 วรรคสองและวรรคสี่ และกรณีที่สอง ถ้าอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือนอยู่มีราคาลดลง ก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับกรณีที่ส่วนที่เหลือนั้นมีราคาลดลงด้วย ตามมาตรา 21 วรรคสาม

¹⁵⁰ มาตรา 21 บัญญัติไว้ว่า “เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับใด โดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง

(1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

- (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่
- (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
- (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ
- (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม

ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่เข้าไปในการเวนคืนได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือนั้นมีราคาสูงขึ้น ให้เอาราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงินค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นนั้นสูงกว่าจำนวนเงินค่าทดแทนเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้องจ่ายเงินให้อีก

ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลงนั้นด้วย

การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบการค้า หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย”

ประเภทที่สาม ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ประเภทที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือประกอบการค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมาตรา 21 วรรคห้า ยังได้กำหนดค่าตอบแทนสำหรับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้นเพิ่มไว้ด้วย

หลักเกณฑ์ที่สอง หลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับที่ดินเป็นการเฉพาะ

หลักเกณฑ์ที่สาม หลักเกณฑ์เพิ่มเติมสำหรับกำหนดเงินค่าทดแทนสำหรับสิ่งปลูกสร้างโรงเรือน

สำหรับจำนวนเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ให้พิจารณาจากราคาตัวอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน 3 ลักษณะประกอบกัน ได้แก่ ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ และราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกำหนดราคาทุนทรัพย์ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน พ.ศ. 2530 ให้นิยามราคาตลาดไว้ในมาตรา 4 ว่า เป็นราคาที่ทั้งผู้ซื้อและผู้ขายส่วนมากยินดีตกลงซื้อขายกัน เป็นราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายทั้งสองฝ่ายทราบข้อมูลในทรัพย์สินที่จะซื้อขายกันพอสมควร เป็นราคาที่ผู้ซื้อหรือผู้ขายมิได้ถูกบังคับ หรือมีแรงจูงใจให้ซื้อขายกัน เป็นราคาที่มิใช่ราคาขายทอดตลาดหรือราคาในภาวะที่เศรษฐกิจตกต่ำหรือเงินเฟ้อ และ เป็นราคาของตลาดการค้าเสรีที่มีการแข่งขันมิใช่ราคาตลาดผูกขาดโดยผู้ซื้อหรือผู้ขาย

ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ ราคากลางที่คณะกรรมการตีราคากลางกำหนดขึ้นทุกๆ 4 ปี

ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนนี้จะเรียกเก็บโดยคิดคำนวณจากราคาประเมินของที่ดิน ซึ่งบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ นั้น มาจากการประเมินราคาที่ดินปานกลางที่มีการจัดทำขึ้นทุกๆ 4 ปี แต่ราคานี้ยังมีใช้ราคาหรือมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแปลงที่ถูกเวนคืนเนื่องจากในช่วงเวลา 4 ปีดังกล่าวมูลค่าที่แท้จริงของที่ดินโดยทั่วไปแล้วย่อมจะต้องเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

องค์กรที่มีอำนาจในการกำหนดและตรวจสอบการกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนในการเวนคืนมี 3 ระดับ คือ คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น รัฐมนตรี และศาล

คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น เกิดขึ้นตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ที่กำหนดว่า ในกรณีที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนและเจ้าหน้าที่ได้สำรวจแล้ว กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่เสนอรัฐมนตรีผู้รักษาการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่การสำรวจแล้วเสร็จประกอบด้วย ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หนึ่งคน ผู้แทนกรมที่ดินหนึ่งคน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องหนึ่งคน เพื่อเข้าร่วมกันเป็นกรรมการด้วย เพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนและจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับ

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 10 ทวิ ได้กำหนดไว้ว่า ถ้ารัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเห็นว่าเมื่อได้ประกาศราคาเบื้องต้นสำหรับที่ดินที่จะเวนคืนแล้ว ต่อมาปรากฏว่าราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ และราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าหน้าที่ได้จ่ายให้แก่เจ้าของ หรือผู้ครอบครองในกรณีตกลงซื้อขายก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม รัฐมนตรีโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์แก้ไขราคาของอสังหาริมทรัพย์เสียใหม่ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติก็ได้ และให้ถือว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่แก้ไขแล้วเป็นราคาซื้อขายที่ตกลงกันใหม่แทนราคาเดิม เมื่อแก้ไขราคาแล้วให้เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีหนังสือภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ประกาศแก้ไขแจ้งให้ผู้มีสิทธิมารับเงินส่วนที่เพิ่มขึ้น และในกรณีที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 15 เห็นว่าราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคลตาม มาตรา 18 ซึ่งคณะกรรมการตามมาตรา 9 หรือคณะกรรมการตามมาตรา 23 แล้วแต่กรณีได้กำหนดไว้นั้นสูงเกินไปโดยมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา 9 หรือมาตรา 21 ให้รัฐมนตรีดังกล่าวมีอำนาจสั่งให้ 1) คณะกรรมการดังกล่าวพิจารณาทบทวนการกำหนดราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนเช่นนั้นใหม่ หรือ 2) แต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 23 ให้ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการชุดเดิม

กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ไม่พอใจจำนวนเงินที่คณะกรรมการกำหนด ก็ชอบที่จะอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหรือ รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติแล้วแต่กรณี ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ในการพิจารณาอุทธรณ์นั้น กฎหมายได้บัญญัติให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ซึ่งมีชื่อ

เรียกในทางปฏิบัติว่า “คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์” ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์ มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นผู้พิจารณา และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีโดยที่รัฐมนตรีจะต้องมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์¹⁵¹

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังไม่พอใจในคำวินิจฉัยของ รัฐมนตรี หรือกรณี ที่รัฐมนตรีมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์ ให้มีสิทธิฟ้อง คดีต่อศาลได้ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของรัฐมนตรี หรือนับแต่วันที่พ้น กำหนดเวลาดังกล่าวแล้วแต่กรณี ตามมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 โดยศาลที่กล่าวถึงนี้หมายถึงศาลยุติธรรม เนื่องจากในขณะที่มีการตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 นั้น ยังไม่มีการจัดตั้งศาลปกครอง เมื่อ

¹⁵¹ บุคคลที่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 มี 6 ประเภท คือ

- 1) เจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ถูกเวนคืน
- 2) เจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนในวันใช้ บังคับพระราชกฤษฎีกาหรือได้ปลูกสร้างภายหลังได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เวนคืน ทั้งนี้ การคิดคำนวณค่า ทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นบรรทัดฐานที่ใช้ได้ทั่วไป ที่ผ่าน มาหน่วยงานที่เวนคืนกำหนดหลักเกณฑ์คิดคำนวณขึ้นมาเองเช่น วิธีถอดแบบโครงสร้างของโรงเรือนหรือสิ่ง ปลูกสร้างนั้น โดยแยกเป็นค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงานก่อสร้างทั้งหมด ซึ่งสามารถคิดคำนวณได้ถูกต้อง ใกล้เคียงกับราคาที่แท้จริง
- 3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืนซึ่งต้องเสียสิทธิการเช่าไป เพราะการถูกเวนคืน การกำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าจะกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าที่เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออก จากที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก่อนสัญญาเช่าจะครบ และการกำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียสิทธิการเช่าอาจมี ผลต่อเงินทดแทนที่กำหนดสำหรับที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งให้เช่าที่จะลดลงได้
- 4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
- 5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ กรณีนี้จะกำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะค่ารื้อ ถอน ค่าขนย้ายและค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น เพราะวัสดุที่รื้อถอนได้ยังเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่ง ปลูกสร้างอยู่ แตกต่างจากกรณีของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง ที่รื้อถอนไม่ได้
- 6) ผู้เสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็น วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นที่คล้ายกันผ่านที่ดินที่ ถูกเวนคืน โดยต้องมีการจ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนแล้วจึงมีสิทธิได้ค่า ทดแทนการเวนคืน แต่ถ้าได้สิทธิดังกล่าวมาโดยไม่เสียค่าทดแทน ก็จะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน

จัดตั้งศาลปกครองแล้วอำนาจดังกล่าวจึงเป็นของศาลปกครอง ซึ่งศาลปกครองจะมีขอบเขตในการพิจารณาพิพากษาเพียงใด จะได้วิเคราะห์โดยละเอียดในบทที่ 5 ต่อไป

ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการเวนคืนว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นแยกได้เป็น 3 กรณีได้แก่

กรณีแรก ฟ้องขอให้กำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพิ่ม ได้แก่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 8/2546 กรมทางหลวงกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อก่อสร้างขยายทางหลวง โดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเมื่อสามสิบปีที่แล้วมาเป็นฐานในการคิดคำนวณโดยไม่ใช้หลักเกณฑ์และราคาในปัจจุบัน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (นอกจากนี้ยังมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 202/2545 ที่ 343/2545 และ ที่ 515/2545 วินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกัน)

แต่บางคดีแม้มูลเหตุแห่งข้อพิพาทจะเกิดจากคำวินิจฉัยอุทธรณ์เงินค่าทดแทนของรัฐมนตรี ซึ่งโดยหลักการแล้วถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 แต่หากผู้รับผลคำวินิจฉัยเงินค่าทดแทนต้องการโต้แย้งจำนวนเงินทดแทนดังกล่าว กรณีนี้ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 49/2546 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ายังไม่ได้รับความเป็นธรรมในส่วนเงินค่าทดแทนดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ 3/2547 วินิจฉัยไว้ทำนองเดียวกัน)

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง หากปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการกำหนดโดยไม่ถูกต้องอย่างไร ศาลต้องออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบดังกล่าวก่อนและสั่งให้กำหนดใหม่ให้ถูกต้อง ศาลไม่มีอำนาจกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนเพิ่มให้แก่ผู้ฟ้องคดีเอง ซึ่งจะได้อธิบายให้ชัดเจนต่อไปในบทที่ 5

กรณีที่สอง ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองเข้าใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้ หรือจ่ายให้บุคคลที่ไม่มีสิทธิได้รับเงิน ได้แก่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 525/2547 กรมทางหลวงซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการสร้างและดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน ได้ขยายทางรูกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้ และ

ไม่ปรากฏว่ามีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อเวนคืนที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายแต่อย่างใด ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่รับผิดชอบและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 656/2548 ผู้ฟ้องคดีฟ้องอธิบดีกรมทางหลวงว่าได้จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่บุคคลอื่น ทั้งๆที่ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทขณะเวนคืน ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้รับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เป็นต้น

กรณีที่สาม การฟ้องคดีเวนคืนอื่นๆ เช่น การฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่จัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 148/2548 ที่ 771/2549) หรือหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้คืนค่าทดแทนการเวนคืนที่รับไปเกินพร้อมดอกเบี้ย (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 860/2549) เป็นต้น

คดีพิพาทเกี่ยวกับการเวนคืนส่วนใหญ่ ศาลปกครองวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ยังมีคดีบางประเภทที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ได้แก่ การฟ้องขอให้รื้อถอนทางหลวงที่รุกล้ำเข้ามาในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 86/2549) การฟ้องขอคืนที่ดิน โดยอ้างว่าที่ดินที่ถูกเวนคืนมิได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 574/2546 ที่ 343/2547 ที่ 540/2549 และที่ 509/2549) นอกจากนี้รวมถึงคดีเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอื่นๆ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนกำหนด เช่น ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดจากกิจการที่เจ้าหน้าที่เวนคืนเข้าสำรวจที่ดินตามมาตรา 8 หรือค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นพิเศษเนื่องจากการเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์โดยเร่งด่วน ตามมาตรา 13 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นต้น

ยังมีคดีบางประเภทที่รัฐได้มีการเวนคืนที่ดินจากประชาชนเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ รวมถึงกรณีที่มีได้มีการเวนคืนที่ดินจากประชาชนเนื่องจากการนำที่ดินของรัฐไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะ หากต่อมาผลจากการจัดทำบริการสาธาณะนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณใกล้เคียง จะถือว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายประเภทใด และรัฐต้องรับผิดชอบอย่างไร กรณีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายได้รับความเดือดร้อน เสียหายจากผลกระทบ

จากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน เมื่อการก่อสร้างเสร็จแล้วทำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนบางส่วนที่ไม่สามารถใช้พื้นที่เป็นที่ทำกินได้อีกต่อไปจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ได้แก่

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 328/2551 กรณีฟ้องว่า กรมชลประทานก่อสร้างฝายน้ำล้นเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีจนไม่สามารถทำนาได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 ต่อเนื่องมาจนถึงวันที่ 5 กรกฎาคม 2550 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาล เป็นระยะเวลา 24 ปี ขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน นั้น

คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว สำหรับกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีเรียกร้องให้กรมชลประทานรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย ที่การก่อสร้างฝายน้ำล้นก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2526 ต่อเนื่องมาโดยตลอด การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกร้องให้กรมชลประทานรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหาย ส่วนที่การก่อสร้างฝายน้ำล้นก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 จนถึงวันที่ 4 กรกฎาคม 2549 จึงเป็นการยื่นคำฟ้องเมื่อล่วงพ้นกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแล้ว เฉพาะแต่การฟ้องเรียกร้องให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนระหว่างวันที่ 5 กรกฎาคม 2549 ถึงวันที่ 5 กรกฎาคม 2550 อันเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เท่านั้น ที่ถือได้ว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด (สำหรับคดีนี้ สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครองได้มีหมายเหตุไว้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยทำนองเดียวกันในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 329/2551 ถึงที่ 331/2551)

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 665/2551 กรณีฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างฝายน้ำล้นห้วยลาดขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 โดยเมื่อสร้างฝายเสร็จแล้วทำให้เกิดน้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดี จนไม่สามารถทำนาในที่นาดังกล่าวได้จนถึงวันที่ 14 กันยายน 2550 (วันฟ้องคดีต่อศาลปกครอง) ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นภายในหนึ่งปีก่อนการฟ้องคดีไว้พิจารณา และมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องเฉพาะส่วนที่เกินกว่าหนึ่ง

ปีก่อนการฟ้องคดีไว้พิจารณา ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับฟ้องบางส่วนไว้พิจารณา

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำหรับกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2526 แล้วแต่ผู้ฟ้องคดีกลับเพิกเฉยและปล่อยเวลาล่วงเลยมานาน 24 ปี โดยมีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในขณะนั้น คือ ศาลยุติธรรม หรือนำคดีไปร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จนกระทั่งศาลปกครองเปิดทำการแล้วจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2550 กรณีจึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีหนึ่งปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด และถึงแม้ว่าจะนับระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีก็นำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาดังกล่าวแล้วเช่นกัน ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นไม่รับฟ้องทั้งหมดไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 328/2551 และ 665/2551 ทั้งสองเรื่องข้างต้นนี้ เมื่อได้ศึกษารายละเอียดเนื้อหาของคดีแล้ว พบว่าเป็นคดีความผิดอย่างอื่นของรัฐ เนื่องจากความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง และผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็เป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษที่ต้องรับภาระสาธารณะเกินปกติมากกว่าบุคคลอื่น ซึ่งโดยปกติแล้วบุคคลต้องมีความเสมอภาคกันในการรับภาระสาธารณะ ตามทฤษฎีความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะของพลเมือง ซึ่งเป็นหลักการย่อยในหลักความเสมอภาคผู้ฟ้องคดีจึงควรได้รับค่าทดแทนเพื่อบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนตามกฎหมาย การที่ศาลปกครองไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาถือว่าไม่เป็นธรรมแก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ให้เห็นชัดเจนต่อไปในบทที่ 5

2) ความรับผิดอันเนื่องจากการรอนสิทธิ¹⁵²

การรอนสิทธิ เป็นกรณีที่ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้นๆ มีความจำเป็นต้องใช้อำนาจหรือใช้ทรัพยากร หรือต้องดำเนินการบางอย่างซึ่งก่อให้เกิดภาระในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนโดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ใน

¹⁵² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “รอนสิทธิ” ไว้ว่า “รบกวนสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข”

อสังหาริมทรัพย์นั้นมาเป็นของรัฐโดยต้องมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นได้ และหน่วยงานของรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจรัฐในการดำเนินการซึ่งเป็นการรอนสิทธิมีหลายฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น มีรายละเอียด ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503

พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.) จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้ที่ดินแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในจำนวนเงินค่าทดแทนอันเป็นธรรม ในกรณีที่ต้องใช้ที่ดินตอนใดตอนหนึ่งเพื่อกระทำการ ดังต่อไปนี้ เช่น เดินสายส่งสัณยสูงหรือสายส่งสัณยต่ำได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นที่ดินของบุคคลใดๆ ปัก หรือตั้งเสาสถานีไฟฟ้าหรืออุปกรณ์ต่างๆ ลงในหรือบนพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อที่ดินนั้นไม่ใช่ที่ดินอันเป็นที่ตั้งโรงเรือน ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 ยกเว้นให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคไม่ต้องรับผิดชอบจ่ายเงินค่าทดแทนแม้มีการใช้ที่ดินเพื่อกระทำการดังกล่าวหากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นเป็นผู้ได้รับประโยชน์คุ้มค่าในการกระทำนั้นและให้ความยินยอมด้วย โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดค่าทดแทนไว้โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้กฟภ. มีอำนาจตัดต้นไม้ซึ่งอยู่ใกล้สายส่งสัณยสูงหรือสายส่งสัณยต่ำ เสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ได้รวมทั้งมีอำนาจทำการรื้อถอนป้าย โครงสร้างสำหรับติดตั้งป้าย หรือสิ่งอำนวยความสะดวกหรือป้องกันอันตรายในการก่อสร้าง ที่ติดหรือตั้งขึ้นล้ำเข้ามาอยู่ใกล้สายส่งสัณยสูงหรือสายส่งสัณยต่ำ เสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ หรือรื้อถอนป้าย โครงสร้าง หรือสิ่งอื่นใดที่ปิดหุ้มคลุมทับสายส่งสัณยต่ำ หรืออุปกรณ์ต่างๆ ที่อยู่ได้หรือบนกันสาดอาคารชั้นล่างหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคาร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แห่งความปลอดภัยในการส่งพลังงานไฟฟ้า ในกรณีที่ต้นไม้หรือสิ่งต่างๆ ดังกล่าวนั้น มีอยู่ก่อนเวลาเดินสายส่งสัณยสูงหรือสายส่งสัณยต่ำ หรือปัก หรือตั้งเสา สถานีไฟฟ้า หรืออุปกรณ์ต่างๆ ก็ได้ กำหนดให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคใช้เงินค่าทดแทนให้แก่ผู้มีส่วนได้เสียเท่าจำนวนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สิน หรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่ยินยอมตกลงในจำนวนเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนด หรือนำเงินจำนวนดังกล่าวไปวางต่อสำนักงานทรัพย์หรือฝากไว้กับธนาคารออมสินในชื่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในกรณีหาตัวไม่พบ ให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบโดยทางไปรษณีย์ตอบรับ ในกรณีหาตัวเจ้าของหรือผู้

ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พบ ให้ประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันที่มีจำหน่ายในท้องถิ่นอย่างน้อยสามวันติดต่อกันเพื่อให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในเงินค่าทดแทนที่การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคกำหนด ไม่ว่าบุคคลนั้นจะรับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนวางไว้หรือฝากไว้ให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปี

(2) พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511

ตามพระราชบัญญัตินี้ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่น ในกรณีจำเป็นต้องมีการใช้ที่ดินของบุคคลดังกล่าวในการดำเนินการกรณีการใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายส่งไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น การใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า นอกจากนี้ ถ้ามีการรื้อถอนโรงเรือนหรือทำลายสิ่งอื่นที่สร้างขึ้นหรือทำขึ้น หรือทำลาย หรือตัดฟัน ตัดต้น กิ่ง หรือรากของต้นไม้หรือพืชผลในเขตเดินสายไฟฟ้า ก็ต้องจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของทรัพย์สิน ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยฯ มิได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้ในการกำหนดและจ่ายเงินทดแทนให้เกิดความเป็นธรรม ดังเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 บัญญัติไว้ในทางปฏิบัติ การจ่ายเงินค่าทดแทนการใช้ที่ดินในกรณีการรอนสิทธิ มักจะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนไม่เต็มตามราคาประเมินของที่ดิน โดยคิดเป็นอัตราร้อยละของราคาประเมินที่กำหนดไว้โดยพิจารณาตามสภาพที่ดินที่ถูกผลกระทบ เนื่องจากเจ้าของที่ดินยังมีกรรมสิทธิ์และสามารถใช้สอยที่ดินได้แต่การใช้ที่ดินอาจถูกจำกัดสิทธิบางประการดังได้กล่าวไปแล้ว

ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. กำหนดให้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ กฟผ. มีหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นทราบถึงการวางเงินค่าทดแทน บุคคลนั้นจะมารับหรือไม่รับเงินค่าทดแทนที่ กฟผ. วางไว้หรือฝากไว้ไม่เป็นการตัดสิทธิฟ้องคดีได้แย้งจำนวนเงินค่าทดแทน ตัวอย่างคำวินิจฉัยศาลปกครอง ในเรื่องการรอนสิทธิ เช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 34/2550 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงขนาด 230 กิโลโวลต์ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งสิ้น 175,740.75 บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าค่าทดแทนไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง จึงปฏิเสธที่จะรับเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้และขอค่าทดแทนใหม่ตามราคา

เห็นว่าเป็นธรรม แต่ผู้ถูกฟ้องคดียื่นยันราคาเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนเพิ่ม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 121/2547 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนถูกเขตก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนตามโครงการรถไฟฟ้ามหานคร การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้กำหนดเงินค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่เป็นธรรมจึงได้อุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอเงินค่าทดแทนเพิ่ม ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งผลการอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจำนวนเงินที่กำหนดให้เป็นธรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในผลการวินิจฉัยดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

3) ความรับผิดชอบกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์

พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการแพร่กระจายของโรคระบาดที่มีสัตว์เป็นพาหะ โดยให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่และสัตวแพทย์ของกรมปศุสัตว์ เมื่อมีการแจ้งหรือตรวจพบ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าสัตว์ป่วยหรือตายด้วยโรคระบาด เพื่อออกคำสั่งให้เจ้าของสัตว์ที่ป่วยดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกักขัง แยก หรือย้ายสัตว์ป่วย รวมถึงสัตว์ที่อยู่รวมฝูงกับสัตว์ที่ป่วยหรือตาย รวมถึงการกระทำอื่นๆ เพื่อมิให้เกิดอันตรายจากโรคระบาด

โดยการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดนี้ หรือสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้จ่ายค่าชดเชยให้ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของราคาสัตว์ซึ่งขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ทั้งนี้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่เจ้าของจงใจกระทำความผิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ให้จ่ายร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด ถ้าเจ้าของสัตว์ไม่พอใจในราคาสัตว์ที่กรรมการประเมิน สามารถอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีให้เป็นที่สุด

4) ความรับผิดชอบประสพภัยจากการรบ

พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พุทธศักราช 2485 กำหนดให้บุคคลที่ได้รับบาดเจ็บเนื่องในการรบจนถึงทุพพลภาพไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ ถ้าได้รับบาดเจ็บนั้นในขณะที่หรือเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ซึ่งทางราชการหรือองค์การซึ่งทางราชการรับรองให้มีหน้าที่ปฏิบัติการในยามสงครามมอบหมายให้กระทำ หรือในขณะที่หรือเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ มีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพเป็นรายเดือนตลอดเวลาที่ผู้มีสิทธิได้รับยังทุพพลภาพอยู่ แต่ถ้า

ผู้ได้รับบาดเจ็บดังกล่าวข้างต้นต้องถึงตายเพราะเหตุนั้น ก็ให้บุตร ภริยาและบิดามารดาของผู้ตาย ได้รับเงินเลี้ยงชีพดังกล่าว

4.2.2.2 ความรับผิดชอบที่พัฒนาโดยศาลปกครอง

ปัจจุบันศาลปกครอง ยังไม่ได้มีการวินิจฉัยกรณีความรับผิดชอบอย่างอื่นไว้มากนัก ส่วนใหญ่ศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในแต่ละเรื่องให้รัฐต้องรับผิดชอบกฎหมายอยู่แล้วว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น เนื่องจากเป็นกรณีที่ความผิดเกิดขึ้นโดยไม่ได้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือเกิดจากการกระทำโดยละเมิดของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบของรัฐนอกจากที่บัญญัติไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว

มีบางกรณีเป็นเรื่องที่รัฐให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องจากการจัดสร้างเขื่อน หรือชลประทานเพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพของเกษตรกรหรือเพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนน้ำ หรือน้ำมากเกินไปในบางฤดูกาล หรือกรณีที่รัฐให้ความช่วยเหลือประชาชนเป็นกรณีพิเศษ โดยมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องรับผิดชอบ แต่จะมีการให้ความช่วยเหลือเมื่อมีความจำเป็นเกิดขึ้น โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเป็นกรณีๆ ไป เช่น การให้ความช่วยเหลือการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพ แห่งที่ 2 (สนามบินหนองงูเห่า) ซึ่งกรณีดังกล่าวรัฐได้ดำเนินการโดยมีการจัดซื้อและเวนคืนที่ดินเพื่อจัดทำโครงการเสร็จสิ้นแล้ว แต่โดยที่ยังมิได้มีการก่อสร้างและดำเนินการให้ราษฎรย้ายออกจากพื้นที่ก่อสร้างแต่อย่างใด ราษฎรจึงยังคงอาศัยอยู่ต่อไป เมื่อรัฐต้องใช้ที่ดินเพื่อดำเนินโครงการดังกล่าวตามมติคณะรัฐมนตรี และตัวแทนของชาวบ้านที่อยู่อาศัยในพื้นที่ได้ยื่นข้อเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือค่าขนย้าย และสิทธิเช่าซื้อบ้าน จึงมีการตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานเพื่อดำเนินการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ความช่วยเหลือในการโยกย้ายราษฎรออกจากพื้นที่โครงการ โดยมี 2 ทางเลือก คือ จ่ายเงินชดเชยให้ราษฎรหลังคาเรือนละ 800,000 บาท กรณีไม่รับเงินจะให้ความช่วยเหลือเป็นที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยตามที่รัฐจัดให้เนื้อที่ 50 ตารางวา พร้อมเงินช่วยเหลือหลังคาเรือนละ 50,000 บาท ดังตัวอย่างคำพิพากษาที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ ดังนี้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 35/2547 การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพตามมติคณะรัฐมนตรีให้แก่ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อน หรือได้รับความเสียหายจากการก่อสร้างเขื่อนตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสัก เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น

4.2.3 การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น

คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ผู้เสียหายจะฟ้องคดีต่อศาลได้ คดีนั้นต้องอยู่ในเขตอำนาจศาล และเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีโดยครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด ดังนี้

4.2.3.1 เขตอำนาจศาล

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ดังที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

4.2.3.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองมีเงื่อนไขในการฟ้องคดีเช่นเดียวกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองประเภทอื่นๆ ดังนี้

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ที่ประสงค์จะให้ศาลปกครองเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีจึงมีความสำคัญ ได้แก่

(1) เป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง

(2) เป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นบุคคลไร้ความสามารถ บุคคลดังกล่าวจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้

2) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำฟ้อง

เนื่องจากคำฟ้องคดีเป็นเอกสารสำคัญที่ศาลจะพิจารณาเป็นเบื้องต้นก่อนที่จะพิจารณาไปถึงคำขอบังคับคดี หากคำฟ้องไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ศาลอาจไม่รับฟ้องได้สาระสำคัญของคำฟ้อง ได้แก่

(1) คำฟ้องต้องครบถ้วนสมบูรณ์

คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นคำฟ้องที่ครบถ้วนสมบูรณ์ เช่น คำฟ้องคดีปกครองต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีรายการ ตามมาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามคำฟ้องใดมีรายการไม่ครบหรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ ศาลปกครองต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง นอกจากนี้คำฟ้องยังต้องทำเป็นหนังสือ และต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย

(2) คำขอบังคับต้องเป็นคำขอที่ศาลสามารถออกคำบังคับได้

ในการฟ้องคดี นั้น ผู้ฟ้องจะต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการจะให้ศาลออกคำบังคับอย่างไร ซึ่งในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมายบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยศาลปกครองจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆไว้ด้วยก็ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) และในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ ตามมาตรา 72 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอให้สอดคล้องกับอำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง

(3) คำฟ้องต้องยื่นภายในระยะเวลา

การฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ตามมาตรา 51 แต่หากเป็นการฟ้องที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้ และหากศาลเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นศาลจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(4) คำฟ้องต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยครบถ้วน

โดยทั่วไปแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่เสียค่าธรรมเนียมศาล อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามมาตรา 45วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3) เงื่อนไขอื่นๆ

เงื่อนไขในการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครอง นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วได้แก่ ไม่เป็นการฟ้องซ้อน ฟ้องซ้ำ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ตามข้อ 36 (1) ข้อ 97 และข้อ 96 แห่งระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 นอกจากนั้น การฟ้องคดีจะต้องไม่ใช่กรณีที่มีกฎหมายห้ามฟ้อง เช่น ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดได้โดยตรง หรือการปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ตามมาตรา 42 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นต้น