

## บทคัดย่อ

เมื่อการดำเนินกิจกรรมเพื่อจัดทำภารกิจของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รัฐที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐย่อมจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น จึงทำให้เกิดข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐขึ้น ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐอาจเกิดจากการกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหาร และการกระทำทางตุลาการ โดยที่ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารหรือความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยสามารถแบ่งได้เป็นความรับผิดชอบที่เกิดจากการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่น แต่เมื่อเปรียบเทียบข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นกับข้อความคิดเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองแล้ว ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นยังไม่ได้รับการพัฒนาไปเท่าที่ควร ซึ่งสาเหตุของปัญหาที่ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นยังไม่พัฒนาไปเท่าที่ควรเนื่องจากในการที่จะพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นมีข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ การที่จะรู้ว่าอะไรเป็นความรับผิดชอบอื่นนั้น จำเป็นต้องพัฒนาเรื่องความรับผิดทางละเมิดก่อน เพราะความรับผิดชอบอื่น คือ ความรับผิดที่ไม่ใช่กรณีความรับผิดทางละเมิด นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การไม่มีหลักเกณฑ์ของความรับผิดชอบอื่นที่จะสามารถบอกได้ว่าความรับผิดชอบอื่นคืออะไร ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ยังไม่มีการวางหลักเกณฑ์ของความรับผิดชอบอื่นแต่อย่างใด ศาลปกครองเพียงแต่วินิจฉัยเป็นรายคดีไปว่า กรณีใดบ้างที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น แนวคำพิพากษาของศาลปกครองจึงยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนเท่าที่ควร นอกจากปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาในกรณีที่น่าจะเป็นความรับผิดชอบอื่น แต่ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าไม่ใช่กรณีของความรับผิดชอบอื่นอีกด้วย จากปัญหาดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองนั้น มีสาเหตุหลักมาจากการที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ของความรับผิดชอบอื่นที่จะสามารถบอกได้ว่าความรับผิดชอบอื่นคืออะไร กรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นความรับผิดชอบอื่นที่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครองจะสามารถเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายได้ ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้จึงมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาข้อความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ทราบถึงลักษณะสำคัญของความรับผิดชอบอื่นในเบื้องต้น โดยทำการศึกษาในเชิงเปรียบเทียบกับข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและเยอรมัน

จากการศึกษาพบว่ากรณีที่ศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าเป็นกรณีของความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องเป็นกรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่า เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดไม่ว่าจะเป็นกรณีของการเวนคืนหรือการรอนสิทธิ หรือจะต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือผลกระทบจากการที่รัฐดำเนินการตามโครงการชลประทานต่าง ๆ ของรัฐ ส่วนความรับผิดอย่างอื่นในกรณีอื่น ๆ นั้น ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนพอที่จะสรุปได้ว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นหรือไม่ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีประเภทของความรับผิดอย่างอื่นที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ (1) ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการเวนคืน (2) ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการรอนสิทธิ และ (3) ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับความกระทบจากโครงการชลประทานของรัฐ

นอกจากนี้ แม้ว่าในปัจจุบันศาลจะยังไม่ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นขึ้นมา แต่จากการศึกษา ผู้เขียนสามารถสรุปลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ 5 ประการ กล่าวคือ (1) การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดขาดองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด (2) การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดเป็นการกระทำที่มีผลกระทบหรือล่วงล้ำสิทธิที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง (3) การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายปกครอง (4) การกระทำของฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดความเสียหาย (5) ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องสัมพันธ์กันกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความรับผิด

## Abstract

In case where the State through an administrative agency provides the State's activities and causes damage to any private persons, the State governed under the Rule of Law shall provide a remedy for incurred damage. This leads to the concepts on the liability of the State which is probably arisen from legislative act, executive act or judicial act. In this connection, the State's liability arisen from an administrative act of the executive agency or the liability of an administrative agency under the Thai legal system can be classified into the liability for wrongful act and other liabilities. However, in comparison with the concepts on liability for wrongful act, it is evident that the concept on other liabilities has not yet been developed as it should be due to some limitations. In other words, to understand what other liabilities are, there must be the development of liability for wrongful act because other liabilities are not liabilities in the case of the liability for wrongful act. Apart from this, one of significant reasons is that there are no any principles of other liabilities in which other liabilities are defined. The Administrative Court which has the jurisdiction to try and adjudicate the case involving a dispute in relation to other liabilities of an administrative agency pursuant to Section 9, Paragraph one (3), under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) has not yet laid down any principles of other liabilities. The Administrative Court has only decided case by case which dispute is related to other liabilities. As a result, the Administrative Court's precedents in this regard are still not explicit and precise as they should be. Apart from the aforesaid problems, although there is the case involving a dispute which is likely related to other liabilities, both the Administrative Court and the Committee on Conflicts of Jurisdictions are of opinion that it is not related to other liabilities. In fact, the problem on other liabilities of an administrative agency is principally arisen from the lack of principles of other liabilities to define what other liabilities mean and to answer in which cases the private person who is aggrieved due to an act of an administrative agency may claim the administrative agency for remedy. Therefore, this thesis aims to study the concept

on other liabilities of an administrative agency to understand initially the substance of other liabilities. The study is carried out in comparative form with the concept on liability of an administrative agency in French and German legal systems.

From the study, it is found that in case where the Administrative Court or the Committee on Conflicts of Jurisdictions is of opinion that the case involves a dispute in relation to other liabilities of an administrative agency, there must be the written law stipulating explicitly that it shall be under the liabilities of an administrative agency due to either the expropriation or the eviction. Alternatively, there must be the Cabinet's resolution to pay compensation to the private person who is aggrieved or affected due to an act of the State to carry out the State's irrigation projects. However, with regard to other liabilities in other cases, there is no any explicit and precise conclusion whether or not they are other liabilities. Consequently, nowadays, with regard to the case involving a dispute in relation to other liabilities of an administrative agency in accordance with Section 9, Paragraph one (3), under the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999), there are three types of other liabilities which can be evidently categorized as follows: (1) other liabilities due to the expropriation; (2) other liabilities due to the eviction; and (3) other liabilities due to the Cabinet's resolution to pay compensation to the private person who is aggrieved or affected due to an act of the State to carry out the State's irrigation projects.

Moreover, although, at present, the principles of other liabilities have not been developed by the court, from the study, the substance of other liabilities in accordance with the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542 (1999) can be summarized into five categories as follows: (1) An act causing liability lacks the composition of liability for wrongful act; (2) An act causing liability affects or evicts the rights protected by law; (3) An act causing liability involves an act within the scope of the Administrative Law; (4) An act of an administrative agency brings about damage; and (5) The damage incurred shall be relevant to the act of an administrative agency resulting in the liability.