

ความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย

1. ข้อความเบื้องต้น

การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นย่อมจะต้องมีการเยียวยาความเสียหายนั้น จึงทำให้เกิดความรับผิดของฝ่ายปกครองขึ้น ความรับผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย นอกจากความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากมูลสัญญาซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาในเรื่องสัญญาทางปกครองแล้ว ความรับผิดของฝ่ายปกครองยังอาจเกิดจากมูลละเมิด และมูลความรับผิดอย่างอื่น ความรับผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนในระบบกฎหมายไทย จึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณีใหญ่ๆ คือ ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น

2. ความรับผิดทางละเมิด

2.1 ข้อความทั่วไป

ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันนี้ ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในการฟ้องคดีละเมิดนั้น อาจฟ้องคดีที่ศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม แล้วแต่กรณี โดยในเบื้องต้นต้องพิจารณาก่อนว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นละเมิดหรือไม่ โดยใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็น

หลักกฎหมายทั่วไปมาใช้พิจารณา¹ ต่อมาจึงพิจารณาว่าการละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกและการกระทำนั้นไม่ใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แต่เป็นการกระทำในฐานะส่วนตัว กล่าวคือ อาจเป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้หรืออาจเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่² เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายต้องฟ้องตัวเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบโดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้³ ซึ่งคดีประเภทนี้ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลยุติธรรม แต่หากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่นั้นอยู่ในสังกัดต้อง

¹ มีมติที่ประชุมในการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาคเรื่อง สรุปผลการสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค เรื่อง การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับละเมิดและความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระหว่างวันที่ 14-16 พฤษภาคม 2547 ณ โรงแรมบี พี สมิหลา บีชไฮเต็ล แอนด์ รีสอร์ท อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา โดยที่ประชุมสัมมนามีความเห็นโดยสรุปว่า ในเรื่องละเมิดนั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีบทนิยามคำว่า “ละเมิด” เนื่องจากประสงค์จะให้นำหลักเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ต้องพิจารณาจากองค์ประกอบของการละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในคำพิพากษาต้องให้เหตุผลว่าการกระทำนั้นเป็นละเมิดหรือไม่ โดยนำองค์ประกอบของการละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาอธิบาย และถ้ามีประเด็นโต้แย้งในคดีว่าการกระทำเป็นละเมิดหรือไม่ ก็จะต้องอ้างมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ปรากฏใน สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, คดีปกครองเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ: ศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ศาลยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และคณะกรรมการกฤษฎีกา, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2547), ภาคผนวก น. (10)-(11).

² วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์, เล่ม 2 ปีที่ 28, น. 374 (มิถุนายน 2541).

³ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

รับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว⁴ โดยผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดโดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ มีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนต่อศาลใดระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม จุดแบ่งของเขตอำนาจศาลในปัญหาดังกล่าวนี้อยู่ที่บทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ดังนั้น ในการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ การกระทำละเมิดอันเป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้น เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งนักกฎหมายมหาชนบางท่านเรียกว่า “คดีละเมิดทางปกครอง”⁵

⁴ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539.

⁵ การเรียก “คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง” ว่า “คดีละเมิดทางปกครอง” นั้น นักกฎหมายมหาชนของไทยยังมีความเห็นแตกต่างกันเป็น 2 ฝ่าย กล่าวคือ ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า คดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เป็นคดีละเมิดทางปกครองที่มีลักษณะบางประการแตกต่างไปจากคดีละเมิดทางแพ่ง โดย ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายว่า กรณีความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ นั้น ได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้นใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวเป็นการเฉพาะ อีกทั้ง การกระทำละเมิดทางปกครองมีขอบเขตที่ค่อนข้างจำกัด โดยมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ความหมายเฉพาะการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรเท่านั้น องค์ประกอบของการกระทำละเมิดทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อาจแยกองค์ประกอบได้ 3 ประการ คือ 1. การกระทำละเมิดจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

หรือไม่ ซึ่งหากเป็นคดีละเมิดที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว ผู้เสียหายก็ต้องฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนนั้นต่อศาลยุติธรรม อนึ่ง มีข้อสังเกตบางประการคือ การฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือการฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อาจจะมีประเด็นในคดีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดอยู่ด้วยแต่ไม่ถือว่าเป็นการฟ้องคดีละเมิด⁶

2. การกระทำละเมิดจะต้องเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร 3. การละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ซึ่งความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นผลจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่าในระบบกฎหมายไทยไม่ได้มีการแยกความรับผิดทางละเมิดออกเป็นละเมิดทางปกครองหรือละเมิดทางแพ่ง เนื่องจากองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดไม่ได้มีความแตกต่างกัน โดย ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า การกำหนดหลักความผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือ การกระทำในลักษณะใดเป็นการกระทำละเมิดยังคงต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ไม่ได้กำหนด “ละเมิดทางปกครอง” ขึ้นใหม่คู่ขนานกับ “ละเมิดทางแพ่ง” เพียงแต่กำหนดมิให้นำหลักกฎหมายแพ่งบางประการ เช่น หลักความรับผิดอย่างเป็นลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น ซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐยังคงเป็นศาลยุติธรรมเช่นเดิม และถึงแม้ว่าในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้เปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองแต่ประการใด เพียงแต่มีการแบ่งแยกความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยเป็นความรับผิดในศาลปกครองและความรับผิดในศาลยุติธรรมเท่านั้น

⁶ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง คดีปกครองเกี่ยวกับการละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง,” เสนอสำนักงานศาลปกครอง, (มีนาคม 2548), น. 290.

ดังนั้นอาจสรุปได้ว่า ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันนี้ การฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองนั้น อาจจะต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี โดยที่หากเป็นคดีละเมิดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว เอกชนผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง แต่หากเป็นคดีละเมิดที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว เอกชนผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครองจะต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

2.2 ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง

2.2.1 ความหมายและโครงสร้างความรับผิดทางละเมิด

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อความทั่วไปว่า ในการพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นละเมิดหรือไม่ ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้นความหมายของคำว่า “ละเมิด” จึงต้องพิจารณาจากมาตรา 420 ดังกล่าว โดยมาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ดังนั้น “ละเมิด” จึงหมายถึง “การที่บุคคลคนหนึ่งกระทำการหรือละเว้นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด” ซึ่งเมื่อการกระทำหรือละเว้นการกระทำของบุคคลใดเป็นละเมิด และก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นแล้ว ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้เสียหาย ซึ่งการที่เราจะพิจารณาว่า การกระทำใดเป็นละเมิดและผู้กระทำจะต้องรับผิดชอบนั้น สามารถพิจารณาได้จากโครงสร้างความรับผิดทางละเมิด ซึ่งหากการกระทำใดครบองค์ประกอบของโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดแล้วการกระทำนั้นก็เป็นละเมิด แต่หากการกระทำขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งของโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดแล้ว การกระทำนั้นก็ไม่เป็นละเมิด

โดยโครงสร้างของความรับผิดทางละเมิดนั้น อาจแยกพิจารณาออกได้เป็น 3 ส่วนด้วยกัน⁷ คือ องค์ประกอบ ความผิดกฎหมาย และความผิด

(1) องค์ประกอบ: ผู้กระทำ-การกระทำ-ผลของการกระทำ-ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล

องค์ประกอบในเบื้องต้นของความรับผิดทางละเมิด จะต้องเป็นผู้กระทำ การกระทำ ผลของการกระทำซึ่งก็คือความเสียหาย และจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ

โดยในส่วนของผู้กระทำนั้น คำว่า “ผู้ใด” ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 นั้น หมายถึง บุคคลผู้กระทำละเมิดซึ่งหมายรวมทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ในกรณีของบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นมนุษย์นั้นรวมถึงบุคคลธรรมดาทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ผู้เยาว์ บุคคลวิกลจริต แต่การที่การกระทำของบุคคลเหล่านั้น จะถือว่ามี การกระทำหรือไม่ หรือบุคคลเหล่านั้นจะมีความรับผิดเพียงใดนั้นเป็นอีกประเด็นหนึ่ง

ส่วน “การกระทำ” นั้น หมายถึง การเคลื่อนไหวในอิริยาบถ โดยรู้สำนึกในการ เคลื่อนไหวนั้น และผู้กระทำสามารถบังคับควบคุมการเคลื่อนไหวได้ด้วย ถ้าหากเป็นการเคลื่อนไหว ที่ไม่รู้สำนึกแล้ว ก็ไม่ถือว่าเป็นการกระทำ⁸ ซึ่งการกระทำในทางละเมิดนั้นหมายความว่า ความรวมถึง การงดเว้นกระทำด้วย

(2) ความผิดกฎหมาย

การกระทำที่ผิดกฎหมายตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น หมายความว่า กระทำลงโดยไม่มีอำนาจหรือไม่สิทธิหรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Unlawfully) ดังนั้น ถ้าผู้กระทำได้ทำต่อบุคคลอื่นจนเขาเสียหาย โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำนั้นก็เป็นละเมิดได้แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด แต่หากเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอย่างชัดแจ้ง การกระทำผิดกฎหมายนั้นย่อม เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายอยู่ในตัว⁹

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 249.

⁸ ไพจิตร บุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2541), น. 6-7.

⁹ สุขุม สุภณิตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยลักษณะละเมิด, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2543), น. 22.

โครงสร้างความรับผิดชอบทางละเมิดในข้อ (2) ความผิดกฎหมายนั้น มีข้อสังเกตบางประการว่า การกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายในทางกฎหมายปกครองนั้นอาจเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้

(3) ความผิด

การกระทำโดยผิดกฎหมายจะเป็นละเมิดได้ต้องปรากฏว่าเป็นการกระทำอันเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้การกระทำนั้นเป็นการกระทำโดยมีความผิด เนื่องจากเป็นการกระทำที่สามารถตำหนิผู้กระทำได้

โดย “กระทำด้วยความจงใจ” หมายความว่า การกระทำโดยประสงค์ต่อผลคือความเสียหาย ถ้าไม่ประสงค์ต่อผลคือความเสียหายเช่นนั้นแล้ว แม้จะเล็งเห็นผลก็ไม่ใช่ว่าจะจงใจกระทำ อาจเป็นเพียงประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงอีกส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ถ้าการเล็งเห็นผลนั้นไม่ใช่ประเภท “อาจจะเกิด” หรือ “น่าจะเกิด” แต่เป็นประเภทที่เห็นชัดว่า “จะต้องเกิด” หรือ “ควรที่จะเกิด” ก็น่าจะถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประสงค์ต่อผลเช่นกัน¹⁰

ส่วนกระทำด้วยความประมาทเลินเล่อ นั้น สามารถแบ่งความประมาทเลินเล่อได้ 2 ระดับ คือ ประมาทเลินเล่อธรรมดาและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดย “กระทำด้วยความประมาทเลินเล่อธรรมดา” หมายถึง กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้น จำต้องมีความวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังรอบคอบตามสมควรแก่กรณีที่มีวิญญูชนจะพึงใช้ในเหตุการณ์เช่นนั้น ส่วน “กระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” หมายถึง การกระทำโดยรู้สึกละเลยแล้วว่าเป็นการเสี่ยงที่จะเกิดภัยหรือความเสียหาย แต่ยังขึ้นทำลงโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหายขึ้นได้ ผู้กระทำเพียงคาดเห็นว่าผลอาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่แน่ว่าจะเกิด และคิดว่าคงสามารถหลีกเลี่ยงผลนั้นได้¹¹

¹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 375.

¹¹ เพิ่งอ้าง , น. 375.

2.2.2 ความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แบ่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 2 กรณีคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก และกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

(1) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ ซึ่งหากการละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ กล่าวคือ เป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัว โดยแท้ หรือเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว โดยผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดโดยตรง จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หากการละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่จะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐเป็นจำเลยโดยตรง ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย ซึ่งหลักเกณฑ์ที่ให้หน่วยงานของรัฐเข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของตนนี้สะท้อนให้เห็นว่า ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทยเป็นความรับผิดโดยอ้อม เนื่องจากเงื่อนไขของความรับผิดของรัฐอยู่ที่ความผิด (จงใจหรือประมาทเลินเล่อ) ของเจ้าหน้าที่ รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ถือว่ามีความผิดโดยตนเอง¹² รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเพียงแค่เข้ามารับผิดชอบแทนเจ้าหน้าที่ของตนเท่านั้น

สำหรับวิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายนั้นผู้เสียหายอาจดำเนินการได้ 2 วิธี คือ โดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลและโดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครอง

การใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล คือ การที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ศาลพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน ซึ่งเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว หากหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือ

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 274.

ในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ หากเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

นอกจากผู้เสียหายจะใช้วิธีการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนโดยการใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลแล้ว ผู้เสียหายยังอาจใช้สิทธิเรียกร้องทางปกครองได้ โดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ตามมาตรา 11 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐแล้ว ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วไม่ว่าจะโดยคำพิพากษาของศาลหรือตามที่ผู้เสียหายร้องขอ หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยในการไล่เบี้ยนั้นจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงของการกระทำละเมิดและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีด้วย โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ อีกทั้ง หากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม จะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และมีให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับในกรณีที่มีการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งในการใช้สิทธิไล่เบี้ยดังกล่าวนี้ หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นชำระเงิสดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดได้

(2) กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

เมื่อปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือหน่วยงานของรัฐอื่นก็ตาม ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่า การละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด

ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเสมอ โดยหน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนเต็มจำนวนของความเสียหาย และในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิด หน่วยงานของรัฐสามารถเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบในฐานะลูกหนี้ร่วมได้อีกด้วย กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยสิ้นเชิงหรือแต่โดยส่วนก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องรับผิดชอบอยู่ทุกคนจนกว่าหน่วยงานของรัฐจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้นเชิง

อย่างไรก็ตามหากการละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่แล้ว การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐจะเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้เฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น โดยในการใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าวจะมีได้เพียงใด หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ อีกทั้งหากการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวมแล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องหักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย และในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ โดยเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งวิธีที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดตนนั้น ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล กล่าวคือ จะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ศาลพิพากษาให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตน แต่ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐไม่จำเป็นต้องใช้สิทธิเรียกร้องทางศาล โดยหน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3 ความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของฝ่ายปกครองที่จะอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะ 2 ประการ ดังนี้

2.3.1 เป็นคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง

กล่าวคือ คดีละเมิดที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้น จะต้องเป็นคดีละเมิดที่เกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะต้องเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดขึ้นจากการกระทำทางปกครอง หากไม่ใช่คดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองแล้ว คดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 74/2545 การกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องเป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระทำในทางปกครองหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตาม (1) หรือ (2) ของมาตรานี้ ตามที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมอบให้นายสืบตำรวจจราจรของผู้ฟ้องคดีที่เกิดอุบัติเหตุเฉี่ยวชนกันบนถนนสายเอเชียระหว่างหลักกิโลเมตรที่ 121 ต่อกิโลเมตรที่ 120 จากที่เกิดเหตุโดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีทราบหรือถ่ายรูปไว้ก่อนเคลื่อนย้ายรถออกไป และมีการพ่นสีรถเพียงคันเดียว ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 59 และมาตรา 78 แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ประกอบกับมาตรา 85 และมาตรา 132 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีขั้นตอนที่กฎหมายเฉพาะและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้โดยตรง รวมทั้งกำหนดขั้นตอนการดำเนินการของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ในระเบียบกรมตำรวจและข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยไว้เป็นการเฉพาะ การกระทำความผิดดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม

2.3.2 เป็นคดีที่ความเสียหายจากการกระทำละเมิดเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

กล่าวคือ คดีละเมิดที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้ จะต้องเป็นคดีที่ความเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ในทางปกครองนั้นจะต้องเกิดจากการกระทำที่มีลักษณะดังนี้

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

ตัวอย่างของการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.43/2546 คำสั่งของเทศบาลเมืองปัตตานีที่ให้ยกเลิกการสอบราคาจ้างเหมาก่อสร้างคูระบายน้ำโดยมีเหตุผลเพียงว่าเป็นเพราะมีผู้ยื่นขอสอบราคาเพียงรายเดียวทำให้ไม่สามารถเปรียบเทียบราคาได้ หากเปิดให้สอบราคาใหม่อาจได้ราคาที่ต่ำกว่านั้น ถือว่าเป็นการขัดหลักเกณฑ์ในการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคาในข้อ 35 (4) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 481/2547 หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายเข้าไปดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี อันเป็นการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 634/2547 เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสลับแปลง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถนำที่ดินที่ครอบครองไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 614/2547 กรมชลประทานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการขุดลอก ซ่อม หรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางน้ำชลประทานตามมาตรา 15 (2) แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 ใช้อำนาจตามกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

(2) การออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

ตัวอย่างของการกระทำละเมิดอันเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 715/2547 หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้นและเป็นการลดตำแหน่ง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 426/2547 การที่อธิบดีกรมป่าไม้มีคำสั่งให้ผู้รับสัมปทานทำไม้ ปาชายเลนระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัมปทานไว้ก่อน เนื่องจากกรมป่าไม้กำลังพิจารณาดำเนินการ เรื่องการยกเลิกสัมปทาน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเนื่องมาจากการคำสั่งทางปกครอง

(3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ตัวอย่างของการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 10/2546 คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นการฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ ของรัฐเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนโดยไม่ดำเนินการเวนคืนที่ดินให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย เข้าเกณฑ์เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่ กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 284/2547 เจ้าหน้าที่ของรัฐปลอมเอกสารสิทธิในที่ดิน (น.ส. 3 ก.) และเป็นผู้รับจดทะเบียนจำนองที่ดิน (น.ส. 3 ก.) โดยรู้ว่าเป็นเอกสารปลอม เป็น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ตัวอย่างของการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2545 คดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า (ผู้ใหญ่บ้านและเจ้าหน้าที่ที่ดิน) ชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรใน การตรวจสอบเนื้อที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

3. ความรับผิดชอบอื่น

3.1 ข้อความทั่วไป

ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ดังกล่าว จะกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น แต่มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งเป็นมาตราที่กำหนดบทนิยามของคำในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้มีการกำหนดบทนิยามของคำว่า “ความรับผิดชอบอื่น” ไว้แต่อย่างใด หรือแม้แต่ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้มีการให้นิยามหรือลักษณะของความรับผิดชอบอื่นไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวของสภาผู้แทนราษฎร โดยในการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างฯ มีเพียงเหตุผลที่เดิมความรับผิดชอบอื่นเข้าไปด้วย เนื่องจากกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างฯ มีความเห็นว่านอกจากละเมิดแล้วอาจจะมีกรณีความรับผิดชอบอื่นทางด้านละเมิดได้จากการทำงานนอกสั่งซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ด้วย¹³ ดังนั้น จึงยังไม่อาจสรุปได้ว่า ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองมีลักษณะอย่างไร คงเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองดังที่กล่าวมาแล้ว ที่จะพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองขึ้นมาเอง ซึ่งปัญหาที่ว่าความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองมีลักษณะอย่างไรนั้นก็เป็นปัญหาที่จะได้ศึกษากันต่อไปในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

¹³ โปรดดู สำนักงานศาลปกครอง, รวมเหตุผลและความเป็นมาเป็นรายมาตราของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ., พิมพ์ครั้งที่ 2, 3 เล่ม (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ประชาชน จำกัด, 2548), เล่ม 2 น. 122.

3.2 ความหมายของความรับผิดอย่างอื่น

จากการศึกษา ยังไม่มีตำราเล่มใดให้คำนิยามของคำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” ไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายมหาชนหลายท่านได้อธิบายลักษณะของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นไว้ ดังนี้

- ดร. ชาญชัย แสงวงศ์ ได้อธิบายว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เป็นการโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดอย่างอื่นที่ไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือทางสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี เช่น หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยถูกต้องตามกฎหมายดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าปักเสาไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของประชาชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่ก็ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนผู้นั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนผู้เสียหาย แต่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไม่ยอมจ่ายหรือจ่ายให้เอกชนน้อยกว่าที่เอกชนต้องการ กรณีเช่นนี้เอกชนผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้สั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนตามที่เอกชนเรียกร้องต้องการได้¹⁴

- ดร.ประสาธ พงษ์สุวรรณ ได้อธิบายว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไปด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) เช่น กรณีเวนคืนที่ดินซึ่งรัฐต้องชำระค่าทดแทนการเวนคืนที่จ่ายต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง หรือ

¹⁴ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 145-146.

การเรียกค่าทดแทนความเสียหาย เนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539¹⁵

- ดร. ฤทัย หงส์สิริ ได้อธิบายว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับ “ความรับผิดอย่างอื่น” นั้น คงหมายถึง ความรับผิดอื่นนอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือทางละเมิด เช่น ฟ้องให้ทางราชการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นในกรณีที่เห็นว่าค่าทดแทนนั้นกำหนดต่ำไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นต้น¹⁶

- ดร. บรรเจิด สิงคะเนติ ได้อธิบายว่า ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจกล่าวได้ว่า หมายถึงความรับผิดทั้งหลายซึ่งมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครอง และมีใช่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง หากความรับผิดดังกล่าวเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น จึงอาจสรุปสาระสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนี้

ก. การกระทำนั้นจะต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่

ข. การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวต้องเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

ค. จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดความรับผิดขึ้น

ง. ความรับผิดดังกล่าวจะต้องมิใช่ความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดทางปกครองและมีใช่ความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครอง

หากพิจารณาเงื่อนไขของความรับผิดอย่างอื่นที่นอกเหนือจากความรับผิดจากการกระทำละเมิดและความรับผิดอันเกิดจากสัญญาทางปกครองแล้ว อาจยกตัวอย่างความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนี้ เช่น

¹⁵ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “เอกสารประกอบการอบรม หลักสูตร พนักงานคดีปกครอง ระดับต้น รุ่นที่ 11 เรื่อง สาระสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2548) น. 17. (อัดสำเนา)

¹⁶ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2546), น. 60.

- ความรับผิดชอบที่เกิดจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติเรื่องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไว้โดยแบ่งแยกการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองออกเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 52) และคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา 53) ซึ่งผู้ได้รับประโยชน์มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองได้

- ความรับผิดตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิต (กฟผ.) จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิ ในกรณีการใช้ที่ดินปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้าหรือสายจำหน่ายไฟฟ้า การใช้ที่ดินปักหรือตั้งสถานีไฟฟ้าย่อยหรืออุปกรณ์อื่น หรือการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า เป็นต้น¹⁷

- ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ ได้อธิบายว่า ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มีใช้ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมมิได้หมายถึงความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง เช่น จากสัญญาทางแพ่ง จัดการงานนอกสั่งทางแพ่ง หรือลามาภิไศมได้ทางแพ่ง ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างของความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น การเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 หรือกรณีที่มีการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและให้ประโยชน์เพื่อป้องกันหรือขจัดเหตุที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือประชาชนตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 53 นอกจากนี้ การเวนคืนทรัพย์สินของราษฎร ซึ่งต้องมีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนนั้น

¹⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2548), น. 277-278.

ก็ย่อมถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองเช่นกัน¹⁸

ดังนั้น โดยสรุปจากการศึกษาคำอธิบายของนักกฎหมายมหาชนและการพิจารณาด้วยบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว อาจจะต้องให้ความหมายของ “ความรับผิดอย่างอื่น” ในเชิงปฏิเสธว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” คือ ความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งไม่ใช่การกระทำละเมิดหรือไม่เข้าองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด

3.3 ประเภทของความรับผิดอย่างอื่น

ข้อความคิดเรื่องความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับข้อความคิดเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายต่างประเทศแล้ว ความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทย อาจเปรียบเทียบกับความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และความรับผิดของฝ่ายปกครองนอกเหนือจากความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และความรับผิดของฝ่ายปกครองนอกเหนือจากความรับผิดทางละเมิดในระบบกฎหมายเยอรมันนั้น มีการแบ่งออกเป็นหลายประเภทด้วยกัน โดยผู้เขียนได้อธิบายไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ 2 แต่โดยเหตุที่ข้อความคิดเรื่องความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยยังไม่มีหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นที่แน่นอน จึงยังไม่สามารถทราบได้อย่างชัดเจนว่า ความรับผิดของฝ่ายปกครองในลักษณะใดที่จะเป็นความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นนั้น โดยภาพรวมแล้ว แนวคำวินิจฉัยก็ยังไม่มีความชัดเจน ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปใน บทที่ 4 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบและปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง อย่างไรก็ตามจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล รวมถึงคำอธิบายในทางตำรา ผู้เขียนพบว่า เราอาจแบ่งประเภทของความรับผิดอย่างอื่นในเบื้องต้นได้ดังนี้

¹⁸ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6, น. 306-307.

3.3.1 ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการเวนคืน

การเวนคืน¹⁹ เป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เพื่อกิจการใดๆ อันจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการที่รัฐจะดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้นั้น จะต้องมีความหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐให้กระทำได้ และจะต้องมีการชดเชยค่าตอบแทนหรือค่าทดแทนที่เป็นธรรมแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น โดยในปัจจุบันนี้ มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เป็นกฎหมายเวนคืนกลาง²⁰ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ กล่าวคือ หากกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเวนคืนไว้โดยเฉพาะ ก็ให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานของรัฐจะมีกฎหมายเวนคืนของตนเองโดยเฉพาะแล้วก็ตาม เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะมีมติให้ดำเนินการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แทนก็ได้²¹

โดยในกรณีของการเวนคืนนี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางที่ว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง

ตัวอย่างความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการเวนคืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.3/2547 การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่สอดคล้องกับสภาพและที่ตั้งของที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

¹⁹ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “เวนคืน” ไว้ว่า “โอนคืนที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐ โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย”

²⁰ ยืนยัด ไชสมุท, คำอธิบาย พ.ร.บ. ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 (เรียงตามมาตรา พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกาถึงปัจจุบัน), พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2544), น. 2-3.

²¹ โปรดดู มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.8/2546 การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อสร้างหรือขยายทางหลวงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเมื่อสามสิบปีที่แล้วมาเป็นฐานในการคิดคำนวณโดยไม่ใช้หลักเกณฑ์และราคาในปัจจุบัน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.101/2547 ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ถูกเวนคืน ไม่พอใจในราคาค่าทดแทนที่ดินจึงยื่นอุทธรณ์ขอเพิ่มค่าทดแทนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ว่า เงินค่าทดแทนที่ดินที่คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนกำหนดให้นั้นเหมาะสมแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ราคาค่าทดแทนที่ได้รับไม่เป็นธรรมจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 444/2548 (ป), 443/2548 (ป), 442/2548 (ป), 301-304/2548, 326-327/2547, 515/2545, 471/2545, 420/2545, 345/2545, 343/2545, 220/2545, 219/2545, 202/2545 (ป), 56/2544 การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนจากการเวนคืน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 285/2548, 302/2547, 23/2547, 22/2547, 21/2547 ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนของรัฐมนตรี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 126/2547 การทางพิเศษแห่งประเทศไทยปฏิเสธการจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพื่อทำการก่อสร้างทางพิเศษ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

3.3.2 ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการรอนสิทธิ

การรอนสิทธิ²² เป็นกรณีที่ในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานของรัฐนั้น ๆ มีความจำเป็นต้องใช้อสังหาริมทรัพย์ หรือต้องดำเนินการบางอย่างอันก่อให้เกิดภาระในอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน โดยไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานของรัฐดำเนินการอันเป็นการรอนสิทธิไว้ โดยหน่วยงานของรัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมาย

โดยในกรณีของการรอนสิทธินี้ ศาลปกครองได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางที่ว่า การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนจากการรอนสิทธิ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง

ตัวอย่างความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการรอนสิทธิ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.34/2550 การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ก่อสร้างสายส่งไฟฟ้าแรงสูงขนาด 230 กิโลโวลต์ ผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งสิ้น 175,740.75 บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าค่าทดแทนไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ผู้ฟ้องคดีจึงปฏิเสธที่จะรับเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้และขอค่าทดแทนใหม่ตามราคาที่เขาเห็นว่า เป็นธรรม แต่ผู้ถูกฟ้องคดียืนยันคงราคาเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนเพิ่มขึ้นจากราคาที่ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 121/2547 ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วนถูกเขตก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนตามโครงการรถไฟฟ้ามหานคร การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยได้กำหนดเงินค่าทดแทนภาระในอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 1,170,000 บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าวไม่เป็นธรรม จึงได้อุทธรณ์เงินค่าทดแทนต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอเงินค่าทดแทนเพิ่มอีกเป็นจำนวนเงิน 95,200,000 บาท ต่อมานายกรัฐมนตรีมีหนังสือแจ้งผลการอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเงินค่าทดแทนเหมาะสมและเป็นธรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในผลการวินิจฉัยดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี

²² พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542 ได้ให้ความหมายของคำว่า “รอนสิทธิ” ที่ใช้ในกฎหมายไว้ว่า “รบกวนขัดสิทธิของบุคคลในอันที่จะครองหรือใช้ทรัพย์สินโดยปกติสุข”.

ทั้งสองร่วมกันชำระเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นอีกจำนวน 103,030,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยและชำระเงินค่าเสียหายเดือนละ 200,000 บาท นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะเลิกดำเนินกิจการรถไฟฟ้ามหานคร เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 37/2545 ผู้ถูกฟ้องคดี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย) ได้ใช้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีปักหรือตั้งเสาเพื่อเดินสายไฟฟ้า และใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้าอันเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 โดยผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบใช้เงินค่าทดแทนตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าจำนวนเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้ไม่เป็นธรรม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

3.3.3 ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการชลประทานของรัฐ

ความรับผิดอย่างอื่นในกรณีนี้เป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือผลกระทบจากกรณีที่รัฐดำเนินการตามโครงการชลประทานต่าง ๆ ของรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะในที่ดินดังกล่าว

ตัวอย่างความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการชลประทานของรัฐ

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.35/2547, อ.82/2547 การฟ้องคดีเกี่ยวกับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพตามมติคณะรัฐมนตรีให้แก่ราษฎร ผู้ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างเขื่อนตามโครงการพัฒนาลุ่มน้ำป่าสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.74-75/2550 กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มีโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยแวง ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อการชลประทานขึ้น เพื่อกำหนดค่าชดเชยที่ดิน(ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ) ค่าร้อยละปลูกสร้างและต้นไม้ ซึ่งในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทาน คณะอนุกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดค่าชดเชยที่ดินและค่าร้อยละปลูกสร้างและต้นไม้ให้แก่ราษฎร โดยพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 2532 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำไป

ดำเนินการโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยแร้ง ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้กำหนดเงื่อนไขว่า ราษฎรผู้จะมีสิทธิได้รับค่าทดแทนดังกล่าว ต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันประกาศวันเริ่มดำเนินการก่อสร้างโครงการอ่างเก็บน้ำห้วยแร้ง (โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยแร้งเริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2539) เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในเขตโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยแร้ง โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่องมาโดยตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ.2517 และปี พ.ศ.2533 ตามลำดับ แต่คณะอนุกรรมการฯ ของผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่จ่ายค่าทดแทนทรัพย์สินเพื่อการชลประทานให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยให้เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ 4 ธันวาคม 2539 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิได้รับค่าทดแทน มติของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าวไม่ถูกต้องและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าชดเชย (ที่ดินไม่มีเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน) และค่าร้อยละปลูกสร้างและต้นไม้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 611/2547, 544/2547 ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามติของคณะกรรมการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และจำนวนเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพ จังหวัดลพบุรี ที่พิจารณาไม่ให้สิทธิผู้ฟ้องคดีได้รับเงินชดเชยพิเศษแทนการจัดสรรที่ดินแปลงอพยพในส่วนที่ได้รับผลกระทบที่อยู่อาศัยในฐานะครอบครวที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มเงินชดเชยพิเศษ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

3.3.4 ความรับผิดชอบอื่นในกรณีอื่น ๆ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

นอกจากกรณีดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีกรณีอื่นๆ อีกที่ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าเป็นกรณีของความรับผิดชอบอื่น

(1) กรณีฝ่ายปกครองขยายเขตทางหลวงรुकล้าที่ดินของเอกชน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 525/2547 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงและแขวงทางทางอำนาจเจริญ) ได้ขยายเขตทางหลวงรुकล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้อง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงินค่าทดแทนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ไม่ปรากฏ

ข้อเท็จจริงว่าในการขายทางหลวงสายดังกล่าวได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาเพื่อเวนคืนที่ดินของราษฎรตามกฎหมายหรือไม่ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการสร้างและดูแลรักษาทางหลวงแผ่นดิน ได้ขยายเขตทางหลวงรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

(2) กรณีฝ่ายปกครองไม่จ่ายเงินรางวัลนำจับแก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 71/2547 คณะกรรมการบริหารอ้อยและน้ำตาลทราย ไม่จ่ายเงินรางวัลนำจับแก่ผู้แจ้งความที่มีสิทธิได้รับเงินรางวัลนำจับและเจ้าพนักงานยื่นคำขอรับเงินรางวัลนำจับ โดยอ้างว่าเงินรางวัลนำจับดังกล่าว มิใช่เบี้ยปรับที่จะจ่ายเป็นเงินรางวัลนำจับได้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(3) กรณีฝ่ายปกครองเรียกเงินค่าขนย้ายคืนจากเอกชนที่ไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 26/2546 โจทก์ (กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน) ได้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี โดยจ่ายเงินค่าขนย้ายให้แก่จำเลยซึ่งเป็นเอกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างฝายราษีไศล ต่อมาโจทก์ตรวจสอบพบว่าจำเลยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนด จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินดังกล่าว โจทก์จึงเรียกเงินค่าขนย้ายคืนจากจำเลย เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

3.3.5 ความรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายเฉพาะ

ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยนั้น นอกเหนือจากความรับผิดชอบอื่นจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลดังกล่าวมาแล้ว ยังมีความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองตามกฎหมายเฉพาะอีกด้วย โดยความรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายเฉพาะนั้น เป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชน เมื่อเกิดกรณีที่เข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายเฉพาะนั้น ๆ กำหนดไว้ ตัวอย่างของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชน

(1) พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พุทธศักราช 2485

พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พุทธศักราช 2485 กำหนดให้บุคคลที่ได้รับบาดเจ็บเนื่องในการรบจนถึงทุพพลภาพไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ ถ้าได้รับบาดเจ็บนั้นในขณะหรือเนื่องจากปฏิบัติการตามหน้าที่ซึ่งทางราชการหรือองค์การซึ่งทางราชการรับรองให้มีหน้าที่ปฏิบัติการในยามสงครามมอบหมายให้กระทำ หรือในขณะหรือเนื่องจากปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ มีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพเป็นรายเดือนตลอดเวลาที่ผู้มีสิทธิได้รับยังทุพพลภาพอยู่ แต่ถ้าผู้ได้รับบาดเจ็บดังกล่าวข้างต้นต้องถึงตายเพราะเหตุนั้นก็ให้บุตรภริยาและบิดามารดาของผู้ตายได้รับเงินเลี้ยงชีพดังกล่าว

(2) พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้ถูกประทุษร้ายหรือได้รับอันตรายถึงสูญเสียชีวิตหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไป หรือทุพพลภาพหรือป่วยเจ็บจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติเพราะเหตุที่ผู้นั้นได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ช่วยเหลือราชการ
- (2) ปฏิบัติงานของชาติตามที่ได้รับมอบหมายจากทางราชการ
- (3) ปฏิบัติการตามหน้าที่หรือช่วยเหลือบุคคลอื่นตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด หรือ
- (4) ปฏิบัติการตามหน้าที่มนุษยธรรมซึ่งพลเมืองดีพึงปฏิบัติในเมื่อการปฏิบัติการณ์นั้นไม่ขัดกับคำสั่งโดยชอบของเจ้าพนักงาน

มีสิทธิได้รับเงินชดเชย แต่ในกรณี que ผู้ประสบภัยต้องพิการทุพพลภาพขนาดหนักจนเป็นอุปสรรคสำคัญในการประกอบอาชีพหรือในการดำรงชีพมีสิทธิได้รับเงินดำรงชีพด้วย นอกจากนี้ ผู้ประสบภัยยังมีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลจากรัฐ ไม่ว่าผู้ประสบภัยจะมีสิทธิได้รับเงินสงเคราะห์ (เงินชดเชยและเงินดำรงชีพ) หรือไม่ก็ตามอีกด้วย

(3) พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 กำหนดให้ ผู้เสียหายซึ่งได้แก่บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกายหรือจิตใจเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่น โดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น มีสิทธิได้รับ “ค่าตอบแทน” ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐ และให้จำเลยในคดีอาญาซึ่งเป็นจำเลยที่ถูกดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการที่ถูกคุมขังในระหว่างการพิจารณาคดี และปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิด และมีการถอนฟ้องในระหว่างดำเนินคดีหรือปรากฏตามคำพิพากษานั้นถึงที่สุดในคดีนั้นว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด มีสิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายต่างๆ ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดจากรัฐ

(4) พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546

พระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546 กำหนดให้ ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือการป่วยเจ็บเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำการตามหน้าที่ได้รับการสงเคราะห์ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด เช่น สิทธิได้รับการรักษาพยาบาลโดยรัฐบาลเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย สิทธิได้รับบำนาญพิเศษ เป็นต้น

(5) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 52 กำหนดให้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งให้ประโยชน์ มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง และมาตรา 53 กำหนดให้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการยกเลิกคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และให้ประโยชน์เพราะเหตุที่กฎหมายดังกล่าวกำหนด มีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง

4. การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ในการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองต่อศาลปกครองนั้น มีประเด็นที่ผู้เสียหายจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองสอง ประการด้วยกัน กล่าวคือ ประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองและประเด็นเกี่ยวกับเงื่อนไขการฟ้องคดี เนื่องจากการที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ยื่นต่อศาลไว้พิจารณาในเนื้อหาของคดีได้นั้น จะต้องปรากฏว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำฟ้องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและครบถ้วนตามเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งหากผู้เสียหายนำคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองมาฟ้องหรือคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ครบถ้วนตามเงื่อนไขการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองก็อาจมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ดังนั้น ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้เสียหายหรือผู้ฟ้องคดีจะต้องพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขการฟ้องคดีให้ครบถ้วน เพื่อที่ศาลปกครองจะสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในเนื้อหาของคดีต่อไปได้

4.1 เขตอำนาจศาล

การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองต่อศาลปกครองนั้นจะต้องปรากฏว่าเป็นคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง กล่าวคือ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร²³

²³ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี

ในการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองมีเงื่อนไขในการฟ้องคดี เช่นเดียวกันกับเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองประเภทอื่น ๆ ซึ่งเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองนั้น เป็นการรวมเงื่อนไขที่เกี่ยวกับคำฟ้องและเงื่อนไขที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนเพื่อที่ศาลจะสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้²⁴ โดยเงื่อนไขในการฟ้องคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง มีดังนี้

4.2.1 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้องนั้น

ผู้มีสิทธิฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง²⁵ กล่าวคือ ผู้มีสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีที่ฟ้องนั้น ซึ่งหลักการฟ้องคดีปกครองโดยผู้มีส่วนได้เสียนั้นเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี จะต้องมีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องกับผลของคดีไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง (intérêt à agir)²⁶

4.2.2 ผู้ฟ้องคดีต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถตามกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครอง จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็น บุคคลผู้ไร้ความสามารถ บุคคลดังกล่าวจะฟ้องคดีปกครองได้ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยความสามารถ²⁷ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้เยาว์ซึ่งมีอายุ ไม่ต่ำกว่าสิบห้าปีบริบูรณ์ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองด้วยตนเอง ถ้าศาลเห็นสมควรจะอนุญาตให้ ฟ้องคดีปกครองด้วยตนเองก็ได้²⁸

²⁴ ประสาท พงษ์สุวรรณ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 15, น. 28.

²⁵ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

²⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 153.

²⁷ ข้อ 26 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

²⁸ ข้อ 27 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

4.2.3 คำฟ้องต้องครบถ้วนสมบูรณ์

คำฟ้องที่ยื่นต่อศาลปกครองนั้นจะต้องเป็นคำฟ้องที่ครบถ้วนสมบูรณ์ กล่าวคือ คำฟ้องคดีปกครองต้องใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้²⁹

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

อย่างไรก็ตาม คำฟ้องใดที่มีรายการไม่ครบดังกล่าวข้างต้น หรือไม่ชัดเจนหรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองต้องให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือว่าวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ (ระยะเวลาในการฟ้องคดี)³⁰

นอกจากนี้ คำฟ้องยังต้องทำเป็นหนังสือ และต้องแนบพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องด้วย ในกรณีที่ไม่มีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้เพราะพยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่น หรือเพราะเหตุอื่นใด ผู้ฟ้องคดีต้องระบุเหตุที่ไม่อาจแนบพยานหลักฐานไว้ด้วย ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ฟ้องคดีต้องระบุชื่อและที่อยู่ของบุคคลซึ่งเป็นผู้ถูกฟ้องคดีไว้ด้วย³¹ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดียังต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนาพยานหลักฐานที่ผู้ฟ้องคดีรับรองสำเนาถูกต้องตามจำนวนของผู้ถูกฟ้องคดียื่นมาพร้อมกับคำฟ้องด้วย ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่จัดทำสำเนาคำฟ้องและสำเนา

²⁹ มาตรา 45 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁰ มาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³¹ ข้อ 32 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

พยานหลักฐานให้ครบถ้วน หรือในกรณีที่จำนวนผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่มขึ้น ศาลมีอำนาจแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสำเนาเพิ่มภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลจะสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความก็ได้³²

4.2.4 คำขอบังคับต้องเป็นคำขอบังคับที่สามารถออกคำบังคับได้

ในการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครองนั้น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่าต้องการจะให้ศาลออกคำบังคับอย่างไร ซึ่งในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยศาลปกครองจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้³³ และในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้³⁴ ดังนั้น ในการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ผู้ฟ้องคดีจะต้องระบุคำขอให้สอดคล้องกับอำนาจในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง โดยจะต้องระบุคำขอให้ชัดเจนว่า ขอให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

4.2.5 การฟ้องคดีจะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลโดยถูกต้อง

โดยทั่วไปแล้วการฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล อย่างไรก็ตามการฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องมาจากคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) จะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท³⁵

³² ข้อ 33 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

³³ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁴ มาตรา 72 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁵ มาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.2.6 การฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

การฟ้องคดีจะละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี³⁶ แต่หากการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้นเป็นการฟ้องคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลแล้ว ผู้ฟ้องคดีจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้³⁷

อย่างไรก็ตาม หากผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาก็ได้³⁸

4.2.7 เงื่อนไขการฟ้องคดีอื่นๆ

เงื่อนไขในการฟ้องคดีจะละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครองในกรณีอื่นๆ นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้ว ได้แก่ กรณีที่การฟ้องคดีจะต้องไม่เป็นการฟ้องซ้อน³⁹ หรือฟ้องซ้ำ⁴⁰ หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ⁴¹

³⁶ มาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁷ มาตรา 52 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁸ มาตรา 52 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

³⁹ ข้อ 36(1) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴⁰ ข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁴¹ ข้อ 96 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 5243

นอกจากนั้น ในการฟ้องคดีจะต้องไม่ใช่กรณีที่มีกฎหมายห้ามฟ้อง เช่น มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ห้ามมิให้ฟ้องเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดได้โดยตรง

อนึ่ง ในเรื่องเงื่อนไขในการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครองนี้มีข้อสังเกตประการหนึ่งกล่าวคือ โดยทั่วไปแล้ว การฟ้องคดีปกครองในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด⁴² เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจะต้องอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล หลักการดังกล่าวนี้มาจากหลัก “การใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาในฝ่ายปกครองทุกประการแล้ว” (Exhaustion of Administrative Remedies) ซึ่งหมายความว่า ก่อนที่จะนำคดีไปฟ้องศาลนั้น ผู้ฟ้องคดีได้ใช้วิธีการแก้ไขเยียวยาต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ครบถ้วนแล้วไม่ได้ผล จึงมีสิทธินำคดีไปฟ้องศาลได้⁴³ อย่างไรก็ตาม ในการฟ้องคดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นต่อศาลปกครองเพื่อให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทน ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการนั้น โดยหลักแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นที่จะต้องอุทธรณ์ต่อหน่วยงานทางปกครองก่อนฟ้องคดีต่อศาล⁴⁴

⁴² มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁴³ ฤทัย หงส์ศิริ, “การฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง,” ใน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่น ๆ, จัดพิมพ์โดยสำนักงานศาลปกครอง, น.228.

⁴⁴ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้างแล้ว เจริญพรที่ 6, น. 315.