บทที่ 5

บทสรุป

จากการศึกษาข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองข้างต้นสรุปได้ว่า ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองและความรับผิดอย่างอื่น ของฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของ ฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย เนื่องจากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้จำกัดประเภทของความรับผิดอย่างอื่น ของฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไว้แต่เฉพาะความรับผิดอย่างอื่นของ ฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควรเท่านั้น ซึ่งหากมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้เกิด จากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้ว กรณี ดังกล่าวก็ต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่เนื่องจากวิทยานิพนธ์นี้ได้จำกัดขอบเขตของ การศึกษาเฉพาะความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ผู้เขียนจึงมิได้กล่าวถึงความรับผิดอย่างอื่นของ ฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยละเอียด

ในส่วนความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น จากการศึกษาผู้เขียนสามารถสรุปได้ว่า กรณีที่ศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าเป็นกรณีของความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องเป็น กรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิด ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการเวนคืน หรือการรอนสิทธิ์ หรือจะต้องเป็นกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติ ให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือผลกระทบจากโครงการ ชลประทานต่าง ๆ ของรัฐ ส่วนความรับผิดอย่างอื่นในกรณีอื่น ๆ นั้น ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน

พอที่จะสรุปได้ว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นหรือไม่ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ในปัจจุบันนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีประเภทของความรับผิดอย่างอื่นที่ค่อนข้างชัดเจนอยู่ 3 ประเภท ได้แก่ 1. ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการเวนคืน 2. ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการรอนสิทธิ์ และ 3. ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการชลประทานของรัฐ[1]

นอกจากนั้น จากการศึกษายังพบว่า สาเหตุของปัญหาที่ข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นยังไม่พัฒนาไปเท่าที่ควร เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดนั้น เกิดจากการที่จะพัฒนาข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นมีข้อจำกัดในการพัฒนาบางประการ กล่าวคือ การที่จะรู้ว่าอะไรเป็นความรับผิดอย่างอื่นนั้น จำเป็นต้องพัฒนาเรื่องความรับผิดทางละเมิดก่อน เพราะความรับผิดอย่างอื่น คือ ความรับผิดที่ไม่ใช่กรณีความรับผิดทาง

---

[1] มีข้อสังเกตว่า ความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการเวนคืนและความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการรอนสิทธิ์นั้น เป็นกรณีที่เป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ความรับผิดอย่างอื่นทั้ง 2 ประเภทนี้เป็นกรณีที่เป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอยู่ในตัวเอง ส่วนความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชยหรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการชลประทานของรัฐนั้น ไม่ใช่กรณีที่เป็นความรับผิดอย่างอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด แต่เป็นกรณีที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด และเป็นกรณีที่เป็นการก่อตั้งสิทธิของเอกชนที่จะได้รับค่าชดเชยหรือค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายโดยคณะรัฐมนตรี ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าเมื่อนำความรับผิดอย่างอื่นประเภทนี้มาพิจารณาตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แล้ว ความรับผิดอย่างอื่นประเภทนี้ไม่ใช่กรณีที่เป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองอันเกิดจากคำสั่งอื่น อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าความรับผิดอย่างอื่นทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว เมื่อมีการฟ้องคดีในศาลปกครองแล้วอาจเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแล้วแต่กรณีขึ้นอยู่กับคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ

ละเมิด นอกจากนี้ สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การไม่มีหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นที่จะสามารถบอกได้ว่า ความรับผิดอย่างอื่นคืออะไร กรณีใดบ้างที่จะถือว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่น ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ก็ยังไม่มีการวางหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นแต่อย่างใด ศาลปกครองเพียงแต่วินิจฉัยเป็นรายคดีไปว่า กรณีใดบ้างที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งจากการศึกษาก็พบว่า แนวคำพิพากษาของศาลปกครองยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนเท่าใดนัก นอกจากปัญหาดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีปัญหาในกรณีที่น่าจะเป็นความรับผิดอย่างอื่น แต่ศาลปกครองและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ไม่ใช่กรณีของความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า หากนำกรณีดังกล่าวไปเปรียบเทียบกับหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองของต่างประเทศแล้ว กรณีดังกล่าวเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดต่อเอกชนผู้เสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง

จากปัญหาดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองนั้น มีสาเหตุหลักมาจากการที่ยังไม่มีหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นที่ชัดเจน ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว คือ การพัฒนาหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นขึ้นมา อย่างไรก็ตาม การที่จะพัฒนาข้อความคิดในเรื่องใดเรื่องหนึ่งขึ้นมาคงจะต้องใช้เวลาพอสมควร ในกรณีของหลักกฎหมายว่าด้วยความรับผิดอย่างอื่นก็เช่นเดียวกัน การที่จะพัฒนาหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นขึ้นมานั้น ก็คงจะต้องใช้เวลาพอสมควรและองค์กรที่จะมีบทบาทในการพัฒนาหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็คงจะต้องเป็นองค์กรศาลที่จะวางบรรทัดฐานหรือหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นเอาไว้ในคำวินิจฉัยของศาลต่อไป ดังเช่นในระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในปัจจุบันนี้ ศาลจะยังไม่ได้พัฒนาหลักเกณฑ์ของความรับผิดอย่างอื่นขึ้นมา แต่จากการศึกษาตัวบทกฎหมายในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล และข้อความคิดว่าด้วยความรับผิดของฝ่ายปกครองในต่างประเทศแล้ว ผู้เขียนสามารถสรุปลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ 5 ประการ ดังนี้

1. การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดขาดองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด

คือ การกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความรับผิดนั้นจะต้องขาดองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากหากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความรับผิดครบองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดแล้ว กรณีดังกล่าว ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดจากการกระทำละเมิดของตน แต่หากการกระทำดังกล่าวขาดองค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิด ก็จะต้องมาพิจารณาต่อไปว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความรับผิดอย่างอื่นหรือไม่ต่อไป เช่น การกระทำของฝ่ายปกครองอาจจะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใด ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดหากเป็นกรณีของความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งจะเห็นได้ว่า กรณีนี้ขาดองค์ประกอบของโครงสร้างความรับผิดทางละเมิดข้อ 2 คือ ความผิดกฎหมาย ตัวอย่างของกรณีดังกล่าวได้แก่ กรณีความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการเวนคืน เป็นต้น

โดยลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นในข้อนี้พิจารณาจากการที่จะต้องให้นิยามของความรับผิดอย่างอื่นในเชิงปฏิเสธว่า ความรับผิดอย่างอื่น คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองที่ไม่ใช่กรณีของการกระทำละเมิด

2. การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดเป็นการกระทำที่มีผลกระทบหรือล่วงล้ำสิทธิที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง

คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไปกระทบหรือล่วงล้ำสิทธิของเอกชนที่ได้รับความเสียหาย โดยสิทธินั้นจะต้องเป็นสิทธิที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง ทั้งนี้ สิทธิที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองอาจเป็นสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ หรือสิทธิตามกฎหมายธรรมดา เช่น หากนำไปเทียบเคียงกับกรณีละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว สิทธิที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองได้แก่ สิทธิในชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดนั่นเอง

โดยลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นในข้อนี้พิจารณาจากการที่ประเทศไทยเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองโดยหลักนิติรัฐ ซึ่งจะต้องมีหลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้โดยกฎหมาย ดังนั้น หากการกระทำของฝ่ายปกครองไปกระทบต่อสิทธิที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครอง ฝ่ายปกครองก็จะต้องรับผิดและเยียวยาความเสียหายแก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายโดยการชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายหรือการเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยอื่น ๆ ก็จะคุ้มครองสิทธิที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองเช่นเดียวกัน เช่น ประเทศเยอรมัน ในกรณีความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการเวนคืนสิทธิในทรัพย์สิน หรือความรับผิดของรัฐอันเนื่องมาจากการล่วงล้ำสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

3. การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดเป็นการกระทำในแดนของกฎหมายปกครอง

คือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดจากการกระทำอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

โดยลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นในข้อนี้พิจารณาจากตัวบทบัญญัติ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหากเทียบเคียงกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะต้องเป็นละเมิดจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

4. การกระทำของฝ่ายปกครองได้ก่อให้เกิดความเสียหาย

คือ เมื่อการกระทำของฝ่ายปกครองไปกระทบหรือล่วงล้ำสิทธิของเอกชนที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองแล้ว จะต้องเกิดความเสียหายขึ้นแก่เอกชนผู้นั้น ฝ่ายปกครองจึงจะต้องรับผิด

โดยลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นในข้อนี้พิจารณาจากหลักเกณฑ์ของความรับผิดโดยทั่วไปที่จะต้องเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลที่ได้รับผลของการกระทำจากการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ผู้กระทำจึงจะต้องรับผิด ซึ่งหากเทียบเคียงกับกรณีของความรับผิดทางละเมิดแล้ว องค์ประกอบของความรับผิดทางละเมิดก็จะต้องมีความเสียหายเกิดขึ้นเช่นเดียวกัน อีกทั้งมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดว่า ผู้ที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันอีกด้วย ซึ่งความรับผิดอย่างอื่นก็เป็นคดีปกครองประเภทหนึ่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

5. ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องสัมพันธ์กันกับการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความรับผิด

คือ ความเสียหายที่เอกชนผู้เสียหายได้รับจะต้องเป็นผลมาจากการกระทำของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดความรับผิดขึ้น

หลักเกณฑ์ในข้อนี้พิจารณาจากหลักในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลโดยทั่วไปนั่นเอง