

การนำหลักความรับผิดชอบอื่นมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองตาม
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา
คดีปกครอง พ.ศ.2542 : นิยามความรับผิดชอบอื่น

The Application of The Liability in The Proceedings
of The Administrative Courts Under Section9, Paragraph One (3)
of The Act on Establishment of Administrative Courts and
Administrative Courts Procedure B.E.2542 (1999):
Definitions of Other Liability

นายพีระพงศ์ ธารเดชสุวรรณ¹ และสาธิตา วิมลคุณารักษ์²
Peerapong Tharadetsuwan¹ and Sathita Wimonkunarak

¹ รองผู้อำนวยการสถานศึกษา, โรงเรียนเทศบาลเมืองเก็ด จังหวัดภูเก็ต 83000

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ประจำสาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, จังหวัดนนทบุรี 11120

¹ Deputy Director, Muang Phuket Municipal School, Phuket, 83000

² Assistant Professor Dr., School of Law, Sukhothai Thammathirat Open University, Nonthaburi, 11120

* Corresponding author: thaiabar009@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงเหตุปัจจัยและแนวทางแก้ปัญหาของศาลปกครองขาดการนำหลักความรับผิดชอบอื่นไปใช้ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทความรับผิดชอบอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นการวิจัยเชิงเอกสาร โดยกระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากประมวลกฎหมาย คำราผลงานวิชาการ คำวินิจฉัย และคำพิพากษาของศาลปกครอง ผลการศึกษาพบว่า (1) หลักความรับผิดชอบอื่นเป็นความรับผิดชอบที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ โดยความรับผิดชอบดังกล่าวมิใช่ความรับผิดชอบทางละเมิดหรือความรับผิดชอบทางสัญญา ประกอบกับกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทใดเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นในข้อเท็จจริงแห่งคดีที่ใกล้เคียงกัน ต่างจากศาลปกครองสูงสุดที่กฎหมายให้อำนาจประธานศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาวินิจฉัยกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอื่น ในข้อเท็จจริงแห่งคดีที่ใกล้เคียงกันว่าคดีพิพาทใดเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น (2) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัตินิยามความหมายของความรับผิดชอบอื่นส่งผลต่อมโนทัศน์ที่คลาดเคลื่อนในการวินิจฉัยข้อกฎหมายตามข้อเท็จจริงแห่งคดี และการบัญญัตินิยามความรับผิดชอบอื่นจะช่วยสลายมโนทัศน์ที่คลาดเคลื่อนแห่งการวินิจฉัยตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

คำสำคัญ: กระบวนการพิจารณาคดี, นิยามความรับผิดชอบอื่น, ศาลปกครอง

Abstract

The research aimed to study the reasons and solutions to the problems of the court did not apply other liability to the proceedings adjudication of other liability dispute under section 9, paragraph one (3) of the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E. 2542(1999). It was documentary research by qualitative research method, collected information from the code of laws, textbooks, academic works, rulings, and verdicts of the administrative courts. The study found that (1) Principles of liability is the liability that the law stipulates that administrative agencies or government officials must be liable. Such liability is not a tort or contractual liability. In addition, the chief of the administrative court of the first instance was not authorized to consider whether the dispute was an act of tort or other liability on the fact of a similar case. Unlike the Supreme Administrative Court, which the President of the Supreme Administrative Court has authorized to consider administrative proceedings adjudication in tort cases and other liability. and (2) Since the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B. E. 2542 (1999) did not legislate the definition of other liability. This results in the misconceptions of ruling the law to the facts of the case. Legislation on the definitions of other liability would help dissolve the misconceptions about making decisions consistent with the spirit of the law.

Keywords: Court Proceedings, Definitions of other liability, Administrative Court

บทนำ (Introduction)

ปัจจุบันการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเพื่อประโยชน์สาธารณะในการสนองความต้องการของเอกชนและเพื่อให้การบริการสาธารณะบรรลุผล ซึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจเกิดการกระทบกระเทือนต่อเอกชนหรือประชาชนอันจะทำให้เกิดความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาได้ ความรับผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือการให้บริการสาธารณะซึ่งโดยทั่วไปไม่ได้ทั้งความรับผิดตามสัญญา ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่นที่หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิด ซึ่งในการพิจารณาว่าความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นนั้น ความสำคัญอยู่ที่ว่าความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครองเป็นความรับผิดจากการกระทำละเมิดหรือเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่ส่งผลให้การเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการดำเนินการทางปกครองหรือแม้แต่การใช้สิทธิโต้แย้งแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการก่อให้เกิดความเสียหายจากการกระทำทางปกครอง การที่ศาลปกครองจะพิจารณาว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจะเป็นความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้นศาลปกครองจะพิจารณาดังถึงความแตกต่างของความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอย่างไรจึงเป็นประเด็นที่จะต้องนำมาพิจารณา เพราะไม่ว่าจะเป็นประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง ก็ล้วนอาจเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครองต่าง ๆ ของรัฐได้ หากศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานหรือแนวทางในการพิจารณาพิพากษาว่าประเด็นพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นมีความแตกต่างกันอย่างไรแล้ว จะก่อให้เกิดการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นได้ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ถือได้ว่าเป็นพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทสำคัญของกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง โดยมีการนำหลักการที่สำคัญๆ มากำหนดเป็นกรอบและแนวทางไว้ในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว นอกจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้วในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองยังต้องอาศัยตัวบทกฎหมายอีกหลายฉบับประกอบกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีพิพาทต่างๆ ที่ผู้เสียหายนำมาฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) – (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวถึงเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต้องเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรือการยุติข้อโต้แย้งนั้น จะต้องมีความจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 ในกรณีที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายภายในฝ่ายปกครองในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ ผู้เสียหายจะมีสิทธินำข้อพิพาทมาฟ้องคดีต่อศาลได้ก็ต่อเมื่อได้ปฏิบัติตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายนั้นๆ บัญญัติไว้ให้ครบทุกขั้นตอนเสียก่อน ตามมาตรา 42 วรรคสอง และจะต้องนำคดีมาฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดี

ปกครองตามที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้นแล้วคำฟ้องต้องทำตามแบบ และบางคดีอาจต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามที่กฎหมายกำหนด [4] อนึ่ง หลักความรับผิดชอบอย่างอื่นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งอาจจะมีเหตุเนื่องจากหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นเพิ่งปรากฏครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และไม่มีการให้ความหมายหรือคำนิยามเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นนั้นว่าเป็นอย่างไร และการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครอง มีลักษณะการกระทำแบบไหนที่ครบองค์ประกอบของความรับผิดชอบอย่างอื่น คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ซึ่งเป็นประเภทคดีที่ผู้เสียหายได้นำคดีมาฟ้องร้องต่อศาลมากที่สุดประเภทหนึ่งและจากการสืบค้นข้อมูลสถิติคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดซึ่งจำแนกตามประเภทคดี แผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอย่างอื่นในส่วน of คำพิพากษาหรือคำสั่งที่น่าสนใจ [4] และจากการสืบค้นข้อมูลดังกล่าวยังพบข้อที่น่าสนใจบางประการ คือ ในช่วงระยะแรกของการเปิดทำการศาลปกครองระหว่างปี พ.ศ. 2542 – 2552 มีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นจำนวน 14 คดี ในขณะที่หลังจากปี พ.ศ. 2552 – 2564 พบว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น มีจำนวน 15 คดี จะเห็นได้ว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นนั้นศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นมาใช้ค่อนข้างน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับคดีที่ศาลพิจารณาโดยใช้หลักความรับผิดชอบทางละเมิดแล้ว ซึ่งข้อค้นพบดังกล่าวทำให้เห็นว่าในช่วงสิบปีแรกของการเปิดทำการศาลปกครองนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคดีนั้นได้นำหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีมาน้อยเพียงใด หรือเหตุที่คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในช่วงสิบปีแรก ศาลปกครองสูงสุดยังขาดหลักเกณฑ์ หรือแนวทางในการแยกแยะประเด็นข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่น และประกอบกับการนำหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งอาจจะมีเหตุเนื่องจากหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นยังเป็นหลักใหม่ที่ไม่คุ้นเคยเท่ากับหลักละเมิดและยังปรากฏขึ้นครั้งแรกในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และไม่มีคำนิยามหรือการให้ความหมายเกี่ยวกับการกระทำที่เข้าลักษณะความรับผิดชอบอย่างอื่นนั้นว่าเป็นอย่างไร และการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีลักษณะการกระทำอย่างไรจึงครบองค์ประกอบของความรับผิดชอบอย่างอื่น เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.750/2561 กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.263/2562 นั้นมีข้อเท็จจริงในคดีที่ใกล้เคียงกันอย่างยิ่งแต่การปรับใช้หลักกฎหมายของศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาที่ อ.750/2561 นั้น ศาลปกครองสูงสุดใช้หลักความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาพิจารณาพิพากษา แต่ในขณะเดียวกันคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.263/2562 ศาลได้นำหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมาปรับใช้ซึ่งส่งผลให้คำบังคับ ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 ทั้งสองคดีมีผลแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ถึงแม้ว่าผู้เสียหายฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงและบรรยายฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีหรือคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นคดีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อผู้เสียหายแต่หาได้นำการกระทำดังกล่าวไปวินิจฉัยพิจารณาโดยอาศัยหลักความรับผิดอย่างอื่นมาพิจารณาพิพากษาด้วยจากข้อสังเกตและกรณีตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นหรือแม้แต่ศาลปกครองสูงสุดยังขาดการนำหลักความรับผิดอย่างอื่นมาปรับใช้ในการพิพากษาคดีเท่าที่ควร ซึ่งหากพิจารณาจากตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในบางคำพิพากษาพบว่าหลักความรับผิดอย่างอื่นในคดีปกครองนั้นยังปรากฏให้เห็นอยู่ แต่เหตุใดศาลปกครองจึงขาดการนำหลักความรับผิดอย่างอื่นมาปรับใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงที่สามารถปรับเข้ากับองค์ประกอบของความรับผิดอย่างอื่นได้ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นความสำคัญของประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงได้เขียนบทความวิจัยเกี่ยวกับปัจจัยที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดขาดการนำหลักความรับผิดอย่างอื่นมาใช้ในกระบวนการพิจารณาให้เหมาะสมตามกรณีแห่งข้อเท็จจริง เพื่อให้เกิดองค์ความรู้และเข้าใจถึงหลักการดังกล่าว และสามารถกำหนดแนวทางในการนำหลักความรับผิดอย่างอื่นมาปรับใช้ในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้อันจะส่งผลให้การอำนวยความสะดวกของศาลปกครองเป็นที่พึงแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายอย่างแท้จริงสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาถึงเหตุปัจจัยที่ศาลขาดการนำหลักความรับผิดอย่างอื่นไปใช้ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
2. เพื่อเสนอแนวทางแก้ปัญหากระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สมมติฐาน

หลักความรับผิดอย่างอื่นบัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นความรับผิดที่กฎหมายบัญญัติหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในการดำเนินการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่

ผู้หนึ่งผู้ใด ไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แม้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีได้แจ้งใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องรับผิดชอบผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีได้กระทำละเมิดก็ตาม หรือความรับผิดทางสัญญา การที่ศาลปกครองมีได้นำหลักความรับผิดอย่างอื่นมาใช้ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี และหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคดีเพื่อแยกแยะว่าคดีใดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

ขอบเขตการศึกษา

บทความวิจัยนี้จำกัดขอบเขตของการศึกษาเฉพาะการศึกษาเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองในการนำหลักความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่รวมถึงความรับผิดจากการกระทำละเมิด ความรับผิดทางสัญญา ความรับผิดทางแพ่ง และหลักเกณฑ์ที่ศาลใช้ในการกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักความรับผิดอย่างอื่น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

วิธีดำเนินการศึกษา

บทความวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งผู้เขียนได้ศึกษารวบรวมหลักกฎหมายทั้งจากตำรา กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทความทางกฎหมาย วรรณกรรมทางกฎหมาย ทั้งกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง หนังสือที่เกี่ยวกับหลักความรับผิดอย่างอื่น ตลอดจนคำวินิจฉัยและคำพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของศาลปกครอง

ผลการวิจัย

แนวคิดเกี่ยวกับความหลักผิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อพิจารณาถึงความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายไทยแล้ว สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดที่เกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด ซึ่งมีตัวบทกฎหมายที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 เพื่อคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินกิจกรรมทางปกครองซึ่งหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดก็มีตัวบทกฎหมายเฉพาะในการดำเนินคดี ซึ่งมีผลทำให้หน่วยงานปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน [8] แต่สำหรับความผิดอีกประเภทหนึ่ง คือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ได้มีตัวบทกฎหมายบัญญัติไว้เฉพาะว่ามีลักษณะการกระทำอย่างไรหรือการดำเนินการ

ทางปกครองลักษณะใดอันจะเข้าองค์ประกอบความผิดของของหลักความรับผิดอย่างอื่น พบว่านักกฎหมายมหาชนหลายท่านได้ให้ความหมายเกี่ยวกับหลักความรับผิดอย่างอื่นไว้

ความรับผิดอย่างอื่นเป็นการโต้แย้งว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดอย่างอื่นที่ไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดหรือทางสัญญาต่อผู้ฟ้องคดี เช่น หน่วยงานของรัฐใช้อำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยถูกต้องตามกฎหมายดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเข้าปึกเสาไฟฟ้าแรงสูงในที่ดินของประชาชน ซึ่งแม้ว่าจะไม่เป็นการกระทำละเมิดแต่ก็ก่อความเสียหายให้แก่เอกชนผู้นั้นซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนผู้เสียหาย กรณีเช่นนี้เอกชนผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้สั่งให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เอกชนตามที่เอกชนเรียกร้องต้องการได้ [1]

การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นนั้น คงหมายถึงความรับผิดอื่นนอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือทางละเมิด เช่น ฟ้องให้ทางราชการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นในกรณีที่เห็นค่าทดแทนนั้นกำหนดต่ำไป หรือไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ของกฎหมาย เป็นต้น [7]

ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง คือ ความรับผิดของฝ่ายปกครองซึ่งมิได้เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครองหรือที่มิใช่ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ย่อมมิได้หมายถึงความรับผิดของฝ่ายปกครองอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง [9]

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นมิได้มีบทบัญญัติขบถนิยามไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และเมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วเห็นได้ว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นย่อมไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ดังนั้นหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายใดที่บัญญัติไว้แล้วย่อมไม่เป็นการละเมิดแต่จะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย [2]

หลักความรับผิดอย่างอื่นซึ่งได้บัญญัติในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เป็นหลักที่มีอยู่ในระบบกฎหมายปกครองของไทยซึ่งปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และในบางคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด แต่หากพิจารณาในระบบกฎหมายปกครองต่างประเทศแล้วหลักความรับผิดอย่างอื่นก็คือหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดนั่นเอง หากแต่ในระบบกฎหมายปกครองไทยยังมิได้พัฒนาหลักความรับผิดอย่างอื่นให้เท่าทันกับระบบกฎหมายต่างประเทศ ประกอบกับการที่กระบวนการพิจารณาของศาลปกครองไทยมิได้หยิบยกหลักความรับผิดอย่างอื่นมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีที่มีใช้การกระทำละเมิดและในขณะเดียวกันความรับผิดอย่างอื่นก็ไม่มีบทนิยามความหมายพอจะให้เป็นแนวทางในการแยกแยะว่าคดีใดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

2.1 ความรับผิดชอบอื่นในระบบกฎหมายไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นั้นได้บัญญัติความหมายของคำต่าง ๆ ไว้ซึ่งถือเป็นนิยามทางกฎหมายที่ให้ผู้ใช้และผู้บังคับใช้กฎหมายได้เข้าใจตรงกันเพื่อไม่ให้เกิดความสับสนหรือต้องตีความว่าถ้อยคำดังกล่าวมีขอบเขตแห่งความหมายว่าอย่างไร แต่ในขณะเดียวกันสำหรับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนั้น ไม่ได้ให้นิยามหรือความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบอื่น” ไว้แต่อย่างใด และหลักความรับผิดชอบอื่นในกฎหมายปกครองที่ศาลปกครองใช้ในกระบวนการพิจารณาก็ถือได้ว่าเป็นหลักใหม่เมื่อเปรียบเทียบกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิดซึ่งอยู่ในอนุมาตราเดียวกัน อย่างไรก็ตามจากการศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง และคำอธิบายในทางดำรายนักกฎหมายมหาชนหลายท่าน ซึ่งสามารถสรุปประเด็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบอื่นในเบื้องต้นได้เป็นสองกรณี คือ

1. กรณีที่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งหรือตามกฎหมายเฉพาะว่าการดำเนินกิจกรรมทางปกครองที่กระทำโดยไม่ชอบด้วยหลักกฎหมาย ขั้นตอน หรือวิธีการเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบ เช่น กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรณีการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์หรือการรอนสิทธิ หรือแม้แต่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้จ่ายเงินค่าชดเชย หรือค่าทดแทนให้แก่เอกชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ กรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ศาลปกครองสามารถนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาปรับใช้กับประเด็นแห่งคดีได้เลย และ

2. กรณีที่ศาลปกครองหรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นเองว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีหรือคำบรรยายฟ้องของผู้เสียหายเข้าองค์ประกอบของหลักความรับผิดชอบอื่นซึ่งในกรณีที่สองนี้เป็นประเด็นปัญหาซึ่งพบเห็นได้จากคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในบางคดียังมีกระบวนการพิจารณาพิพากษาไม่เป็นที่แน่นอนในแนวทางเดียวกันว่าข้อเท็จจริงแห่งคดีอย่างไรหรือลักษณะใดที่จะเข้าองค์ประกอบความรับผิดชอบอื่นในการที่จะแยกแยะประเด็นระหว่างความรับผิดชอบทางละเมิดกับความรับผิดชอบอื่นออกจากกันอย่างชัดเจน ถึงแม้ว่าผู้ร่างกฎหมายจะมีเจตนารมณ์ให้ศาลปกครองสามารถพัฒนาหลักกฎหมายหรือใช้ดุลพินิจอย่างอิสระของศาลปกครองก็ตาม แต่กระบวนการพิจารณาพิพากษาเพื่อให้ศาลปกครองใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาหลักความรับผิดชอบอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาเท่าที่ควรในหลักกฎหมายเมื่อเปรียบเทียบกับหลักความรับผิดชอบทางละเมิด ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองจะต้องเป็นคดีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีดังต่อไปนี้เท่านั้น คือ (1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย, (2) เป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น, (3) เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และ (4) เป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในกระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองนั้นหากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายแต่เมื่อเกิดความเสียหายแก่เอกชนซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตาม

กฎหมายในสัณฐานดังกล่าวจึงจะเป็นความรับผิดชอบอื่น ฉะนั้นในกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นนั้นยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการนำหลักความรับผิดชอบอื่นมา พิจารณาตัดสินคดี ซึ่งอาจสรุปได้ว่าการดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่เป็นตามขั้นตอนวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หากแต่เมื่อเกิดความเสียหายแก่เอกชนจะเป็นหลักความรับผิดชอบอื่นตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่อย่างไรนั้นก็ยังขึ้นอยู่กับ ข้อเท็จจริงในสำนวนที่ผู้เสียหายเสนอคำฟ้องต่อศาล

2.2 ความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในระบบกฎหมายต่างประเทศ

2.2.1 ระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือกันว่าความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (responsabilité sans faute) เป็นความรับผิดเสริมความรับผิดโดยมีความผิด ความรับผิดของรัฐประเภทนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อแก้ปัญหา ในกรณีที่เกิดความเสียหายขึ้นจากการกระทำซึ่งจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐได้ แต่ตามหลักความรับผิด โดยมีความผิด รัฐไม่ต้องรับผิด ทั้งนี้เนื่องจากขาดองค์ประกอบในแง่ที่การกระทำนั้นเป็นการกระทำที่ชอบด้วย กฎหมาย หรือเป็นกรณีที่มีการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่มี ความผิด

สำหรับหลักความรับผิดชอบอื่นหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสนั้น ได้มีการพัฒนาขึ้นเพื่อนำมาใช้แก้ปัญหากรณีเกิดความเสียหายขึ้นและความเสียหายดังกล่าวสามารถจัดให้อยู่ในความรับผิดของรัฐได้ โดยที่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของ รัฐและความเสียหายที่เกิดขึ้นก็เป็นการเพียงพอที่จะให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อตนได้ ซึ่งมีหลักทฤษฎีอันเป็นพื้นฐาน สำคัญที่ให้รัฐเข้ามารับผิดในกรณีปราศจากการกระทำผิดสองทฤษฎี [6] คือ ทฤษฎีความเสี่ยงภัยพิเศษ หมายถึง รัฐจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชนในกรณีที่รัฐมีภาระหน้าที่บางประการที่มีความเสี่ยงภัยหรืออันตราย โดยสภาพ ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายเป็นกรณีพิเศษแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลใด ซึ่งความเสียหาย ที่เกิดขึ้นทั้งตัวบุคคลผู้กระทำการกิจกรรมนั้นเองหรือบุคคลภายนอก [9 วรรค 1 ทวาทศิน, กฎหมายปกครองของ ประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง สำนักฝึกอบรมศึกษา กฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2543.หน้า 593.] และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแม้โดยที่รัฐมิได้กระทำความผิด ใด ๆ หน่วยงานทางปกครองก็จำเป็นต้องเป็นผู้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเหล่านั้น หรือกล่าวอีกนัย คือ กรณีที่การดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ฝ่ายปกครองใช้วิธีการหรือเครื่องมือที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของการ ดำเนินการนั้นอันเป็นวิธีการหรือเครื่องมือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายโดยสภาพ หากราษฎรได้รับความเสียหาย จากวิธีการหรือเครื่องมือที่หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดทั้งนี้โดยที่ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของ รัฐกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุกับผลหรือ ความเสียหายที่ได้รับเท่านั้น หน่วยงานทางปกครองจะอ้างเหตุเพื่อหลุดพ้นจากความรับผิดได้เพียงแต่ว่าความเสียหายนั้นผู้เสียหายก่อขึ้นเองหรือเป็นเหตุสุดวิสัย วรรณ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาวร ศิลพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, ตำราตามโครงการพัฒนาคำานิติศาสตร์

ด้านกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ตุลาคม 2551, หน้า 74.] และทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ หมายถึง กรณีที่การจัดทำบริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง และการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่ที่รัฐต้องปฏิบัติและการปฏิบัติงานดังกล่าว ไม่ปรากฏความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ทว่าได้เกิดความไม่เสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกัน ดังนั้นผู้ที่ได้รับภาระเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไปจะต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐ[10 รายการศึกษาวิจัย เรื่อง วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ, วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ, (1 ตุลาคม 2552), หน้า 296 - 297.] ความรับผิดชอบอื่นตามทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะนี้โดยมากจะเป็นความรับผิดชอบในกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำการได้โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ผลแห่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดภาระสาธารณะที่ไม่เสมอภาคต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลทำให้ได้รับความเสียหายพิเศษ หลักการดังกล่าวส่งผลให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจกรรมของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองหรือในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ได้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ซึ่งในความรับผิดชอบดังกล่าวหากจะกำหนดให้รัฐจำต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่เอกชนทุกกรณีไปก็อาจเกิดปัญหาและอาจกระทบต่อสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และอาจกระทบกับประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ จึงมีข้อพิจารณาว่าเอกชนที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวก็ถือว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของรัฐในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนรวม ดังนั้น หากเอกชนได้รับผลกระทบธรรมดาที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของรัฐก็จะไม่สามารถมาเรียกร้องความเสียหายจากรัฐได้ถือว่าเป็นการเสียสละต่อสังคมส่วนรวม ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เกิดจากความผิดของผู้ใดเลย กล่าวคือผู้เสียหายไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายนั้นขึ้น ขณะเดียวกันความเสียหายก็ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องของหน่วยงาน ซึ่งตามหลักกฎหมายแพ่งนั้นผู้เสียหายไม่มีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนจากหน่วยงาน แต่เมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากจัดทำบริการสาธารณะหลักกฎหมายที่นำมาปรับใช้นั้นไม่จำเป็นต้องเป็นหลักกฎหมายแพ่ง

ความรับผิดชอบอื่นหรือความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (la responsabilite sans faute) ถือเป็นแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบที่มีลักษณะเฉพาะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยมีต้นกำเนิดแนวคิดดังกล่าวมาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ลักษณะพิเศษของแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือความเป็นเอกเทศของแนวคิดดังกล่าวหากเทียบกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง พัฒนาการเรื่องความรับผิดชอบอื่นหรือความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของหน่วยงานทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสถือเป็นเรื่องที่สำคัญ ทั้งนี้เนื่องมาจากแนวคิดที่เป็นที่ยอมรับมาเป็นเวลานานว่าโดยหลักแล้วบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศสอยู่ในสถานะที่ไม่ต้องมีความรับผิดชอบใดๆ แนวคิดดังกล่าวก่อให้เกิดผลร้ายแก่ผู้เสียหายเนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ เหตุผลที่บุคคลตามกฎหมายมหาชน

ฝรั่งเศสอยู่นอกเหนือความรับผิดชอบคือ หลักเรื่องอำนาจอธิปไตยของรัฐซึ่งก็คือ แนวคิดที่ว่ารัฐอันมีอำนาจอธิปไตยไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเมื่อเกิดความผิดขึ้นนั่นเอง [5] ดังนั้น ลักษณะเด่นของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส สำหรับแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบอื่นเมื่อเปรียบเทียบกับแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบบนพื้นฐานของความผิด โดยลักษณะแล้วจะเห็นได้ชัดเจนว่าความรับผิดชอบอื่นซึ่งเป็นแนวความคิดตามกฎหมายปกครองนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง แม้ว่าความรับผิดชอบอื่นเป็นแนวความคิดที่อาจเยียวยาความเสียหายบางประการได้อย่างดีก็ตาม แต่ก็ถือว่าแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นเป็นแนวความคิดในลำดับรองหากเปรียบเทียบกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบตามหลักทั่วไป ดังนั้น เมื่อมีคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเกิดขึ้นสิ่งที่ศาลต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกก็คือ การพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการกระทำอันเป็นความผิดของฝ่ายปกครองหรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์แรกจึงนำแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นมาปรับใช้ [3]

2.2.2 ระบบกฎหมายประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดชอบอื่นของรัฐในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีฐานแห่งแนวคิดอันเป็นที่มาของระบบกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในปัจจุบันที่แตกต่างกันอยู่สองประการคือ แนวความคิดในเรื่องของความรับผิดชอบโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการสำหรับการกระทำละเมิดในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ และประการที่สอง คือ ความรับผิดชอบของรัฐหรือนิติบุคคลมหาชนในการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลสำหรับความไม่เท่าเทียมกันในการรับภาระหรือการเสียสละเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมโดยฐานแห่งแนวคิดอันเป็นที่มาของความรับผิดชอบของรัฐทั้งสองประการดังกล่าวได้รับการรับรองไว้ในประมวลกฎหมายทั่วไปแห่งราชอาณาจักรปรัสเซีย ค.ศ.1794 (The Prussian Code of Common Law of 1794) [10] ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของความผิดหรือความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอันเกิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการดำเนินงานเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงต้องเยียวยาความเสียหายแก่เอกชน โดยความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโดยทั่วไปแล้วตั้งอยู่บนรากฐานทางความคิดที่สำคัญสองฐานความคิด ประการแรกเป็นความรับผิดชอบของรัฐสำหรับการกระทำของข้าราชการในตำแหน่งซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นหรือความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง และประการที่สองเป็นความรับผิดชดเชยค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ปัจเจกชนที่ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่จะต้องอุทิศประโยชน์ของตนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดที่กล่าวมานี้จะเป็นความรับผิดตามกฎหมายมหาชนก็ต่อเมื่อรัฐได้กระทำการในแดนของกฎหมายมหาชนเท่านั้น หากรัฐกระทำการในระบบกฎหมายเอกชนรัฐย่อมต้องรับผิดชอบตามหลักเกณฑ์เดียวกับเอกชนทั่วไป [9]

ในปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนที่มีลักษณะทั่วไปยังไม่มีในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีแต่ความรับผิดโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมหาชนเฉพาะเรื่อง

ซึ่งเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสถานการณ์อันตรายพิเศษขึ้น เช่น ความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเครื่องบินทหาร ความรับผิดชอบบางส่วนของรัฐและสหพันธ์สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากโรงงานปฏิกรณ์ปรมาณู รวมตลอดถึงความรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการบังคับใช้มาตรการทางอาญาโดยไม่ถูกต้อง เช่น ความเสียหายที่เกิดจากการพิพากษาลงโทษหรือจับกุมคุมขังบุคคลที่ไม่มีความผิด เป็นต้น

สรุปและอภิปรายผล

สรุป

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไม่ได้บัญญัตินิยามหรือความหมายของความรับผิดอย่างอื่นไว้นั้น ก่อให้เกิดเป็นอุปสรรคและอาจเป็นเหตุทำให้ไม่อาจแก้ไขปัญหาในเรื่องการแยกประเภทคดีระหว่างการกระทำละเมิดกับความรับผิดอย่างอื่นให้ถูกต้องได้เนื่องจากคดีส่วนใหญ่ผู้ฟ้องคดีมักจะบรรยายฟ้องโดยเริ่มต้นจากการการกระทำหรือการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่โดยกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและผู้ฟ้องคดีเข้าใจว่าการดำเนินกิจกรรมทางปกครองต่างๆ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายย่อมเป็นการกระทำละเมิดเสมอจึงขอให้รัฐชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งศาลมักพิจารณาประเภทคดีที่มีคำขอในลักษณะดังกล่าวว่าเป็นคดีการกระทำละเมิดอันเป็นการสอดคล้องกับคำบังคับและคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี และแม้บางกรณีจะมีการฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าเสียหายโดยมิได้อ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยละเมิด ศาลปกครองก็มักจะวินิจฉัยให้คดีดังกล่าวเป็นความรับผิดที่กระทำโดยละเมิดเช่นกัน สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีพิพาทดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้นไม่มีกฎหมายหรือวิธีพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นว่าจะให้อำนาจแก่ผู้ใดในการวินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ดังนั้น องค์คณะเจ้าของสำนวนจึงเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย จึงเป็นกรณีที่ต่างกับวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดที่ให้อำนาจประธานสูงสุดวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษายังศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งกรณีที่ปัญหาหากศาลปกครองชั้นต้นมีวิธีพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นนอกเหนือศาลปกครองสูงสุดโดยคำแนะนำประธานศาลศาลสูงสุดของประธานศาลปกครองสูงสุดแต่ให้เป็นอำนาจของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นในการวินิจฉัยกรณีที่คดีนั้นๆ มีปัญหา จะช่วยให้การพิจารณาคดีขององค์คณะเจ้าของสำนวนสามารถที่จะพิจารณาได้อย่างถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

อภิปรายผล

จากการศึกษาพบว่าเหตุปัจจัยที่ทำให้ศาลปกครองไทยไม่ได้หยิบยกหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นมาพิจารณาหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นมาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นั้นมีปัจจัย ดังนี้

3.1 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดความหมายหรือบทนิยามของความรับผิดชอบอย่างอื่น

ระบบกฎหมายประเทศไทยมีพัฒนาการในหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น โดยศาลปกครองได้วินิจฉัยวางหลักกรณีความรับผิดชอบตามกฎหมายลายลักษณ์อักษรต่าง ๆ เช่น การเวนคืนที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น ว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น ซึ่งความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบตามกฎหมายอยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาลึกลงไปในข้อเท็จจริงที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน เนื่องจากศาลปกครองยังไม่นำหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นมาปรับใช้เป็นหลักกฎหมายทั่วไปทางปกครอง แต่ยังยึดถือความรับผิดชอบที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ การที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายของความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 แต่พบว่าความหมายของความรับผิดชอบอย่างอื่นได้ปรากฏให้เห็นในคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในแผนกคดีละเมิดและความรับผิดชอบอย่างอื่นในศาลปกครองสูงสุด “คดีละเมิดและความรับผิดชอบอย่างอื่น” หมายถึง คดีพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 หรือคดีอื่นตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดจะประกาศกำหนด ซึ่งในความหมายที่บัญญัติไว้ดังกล่าวยังไม่เป็นการเพียงพอที่จะทราบได้ว่าการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองในลักษณะใดที่จะถือเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น แต่จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในบางคดีได้วางแนวทางและสร้างหลักเกณฑ์สำคัญไว้ พอสรุปได้ว่า การดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานทางปกครองจะต้องเป็นการกระทำในทางปกครองที่ขอบด้วยกฎหมายหรือมีกฎหมายให้อำนาจไว้และไม่ได้เกิดจากการกระทำละเมิดต่อกฎหมายและกิจกรรมทางปกครองดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบสิทธิของเอกชน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวถือเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ต้องพิจารณาและกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรโดยเฉพาะให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบในกรณีต่าง ๆ ก็ถือว่าเป็นหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นเช่นกัน ฉะนั้น หากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้มีการกำหนดนิยามคำว่า “ความรับผิดชอบอย่างอื่น” จะส่งผลให้กระบวนการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) สามารถที่จะเข้าถึงผลกระทบของผู้เสียหายที่ได้รับจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง ในการขอให้ศาลปกครองเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผลแห่งคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหากศาลปกครองไม่ได้พิจารณาพิพากษาว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นแต่หากเป็น

การกระทำละเมิด จะส่งผลอย่างสิ้นเชิงต่อคำบังคับตามคำพิพากษานั้นเอง ทั้งนี้เพื่อเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่สามารถปรับใช้ได้กับความรับผิดต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

3.2 กรณีปัญหาซึ่งศาลปกครองสูงสุดนำหลักความรับผิดอย่างอื่นมาใช้ในกระบวนการพิจารณาพิพากษาแต่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้พิจารณาหลักความรับผิดอย่างอื่น

หลักความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายไทยเทียบเคียงได้กับหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐซึ่งเป็นหลักที่พัฒนาจากระบบกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีหลักการสำคัญ คือ การกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดในการเยียวยาหรือชดเชยค่าเสียหายแก่เอกชนจากการกระทำที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินกิจกรรมทางปกครองหรือภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งภารกิจบางอย่างถึงแม้ว่าการดำเนินการของหน่วยงานปกครองนั้นจะได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตามแต่เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานนั้นก็ต้องรับผลแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งหลักการดังกล่าวมีการพัฒนามาจากคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส ตามหลักทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะและทฤษฎีความเสี่ยงภัยพิเศษและเพื่อส่งคมมาเป็นเวลายาวนาน จนกระทั่งได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองขึ้นในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นซึ่งก็คือ ความรับผิดอย่างอื่นนั่นเอง แต่ถึงอย่างไรในบางกรณีที่ไม่มีการกำหนดความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองไว้ ศาลปกครองฝรั่งเศสก็สามารถพิจารณาคดีโดยให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดตามหลักความรับผิดอย่างอื่นได้ เนื่องจากว่าศาลปกครองมีหน้าที่ในการพัฒนาหลักความรับผิดดังกล่าวและเป็นการพิพากษาจากหลักการสำคัญตามทฤษฎีอันเป็นไปตามหลักความรับผิดอย่างอื่นและแนวคิดดังกล่าวก็เป็นที่ยอมรับในระบบกฎหมายของเยอรมันเช่นเดียวกัน ส่วนในระบบกฎหมายปกครองของไทยนั้น พบว่าศาลจะพิจารณาเพียงว่าการกระทำของหน่วยงานทางปกครองนั้นได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ มักจะพิจารณาความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองในการที่จะให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดนั้น ซึ่งจากผลของคำพิพากษาในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลจะพิจารณาพิพากษาว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นนั้นต้องมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจน กรณีเช่นความรับผิดอันเนื่องมาจากการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น และเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งบัญญัติว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ซึ่งจากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักในการพิจารณาคดีของศาลเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นไว้ ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดบทบัญญัติขึ้นมาผู้ศึกษาเห็นว่าผู้ร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลปกครอง

ของไทยได้นำแนวคิดและพัฒนาหลักการนำหลักความรับผิดชอบอื่นมาใช้ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองและเพื่อเป็นการให้ศาลปกครองได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบอื่น ดังที่ศาลปกครองในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองขึ้น จนนำไปสู่การออกกฎหมายที่กำหนดให้รัฐรับผิดชอบในกรณีต่างๆ ดังที่ศาลปกครองฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาไว้นั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ควรให้มีนิยาม “ความรับผิดชอบอื่น” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า ความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมทางปกครองโดยใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และมีใช้ความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง การกระทำละเมิดหรือจากสัญญาทางปกครอง และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนผู้หนึ่งผู้ใด แม้จะมีได้แจ้งหรือประมาทเลินเล่อ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวโดยมีอาจปฏิเสธได้

2. สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นในศาลปกครองชั้นต้น กรณีมีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นหรือไม่ ประธานศาลปกครองสูงสุดควรออกระเบียบวิธีพิจารณาคดีในศาลปกครองชั้นต้นโดยบัญญัติให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยกรณีคดีมีปัญหาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือควรนำวิธีพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดมาใช้ในศาลปกครองชั้นต้นด้วยหรืออาจจะให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นในการใช้อำนาจวินิจฉัยว่าคดีที่มีปัญหาระหว่างคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น ควรจะพิจารณาพิพากษาว่าคดีที่มีปัญหาดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นให้เป็นแนวทางที่ชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

- [1] ชาญชัย แสงศักดิ์. (2562). คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 11). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- [2] ชูชาติ อัครโรจน์. (2560). การฟ้องคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 1). สมุทรสาคร: บริษัทนภัสสร.
- [3] นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2551). หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- [4] ประสาท พงษ์สุวรรณ. (2548). สารสำคัญของวิธีพิจารณาคดีปกครอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- [5] ปาลีรัตน์ ศรีวรรณพฤกษ์. (2558). ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 15(2), 1 - 2.

- [6] พระพงศ์ พวงสุวรรณ. (2562). *หลักความรับผิดชอบอื่นแห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542: การตีความตาม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ในกระบวนการพิจารณาของศาลปกครอง*. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต). นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- [7] รายการศึกษาวิจัย. (2552). *วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองของศาลปกครองต่างประเทศ*. วารสารวิชาการศาลปกครอง ฉบับพิเศษ, (1), 296 – 297.
- [8] ฤทัย หงส์ศิริ. (2562). *ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- [9] วรุฒิ ทวาทคิน. (2543). *กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี*. กรุงเทพฯ: สำนักฝึกอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- [10] วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2554). *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 1) . กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์.
- [11] วรเจตน์ ภาศิริรัตน์. (2547). *ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- [12] วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์ และเจตน์ สถาพรศิลป์. (2551). *ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป*. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.
- [13] Mahendra P. Singh. (2001). *German Administrative Law in Common Law Perspective 2ed.* Berlin: Heidelberg.