



คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น
ตามกฎหมายไทย

โดย สุชาวุฒิ แสนคำ

วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายมหาชน

คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2563 (161 หน้า)

ในชั้นของการยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ได้มีการกำหนดลักษณะคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โดยลักษณะประการหนึ่งของคดีปกครอง คือ คดีที่เป็นการฟ้องการกระทำละเมิดที่เกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ โดยในชั้นของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการแก้ไขข้อความโดยเพิ่มเรื่องความรับผิดอย่างอื่นด้วย ซึ่งเป็นที่มาของมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่บัญญัติว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง

แนะนำวิทยานิพนธ์ที่น่าสนใจ*

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(สุชาวุฒิ แสนคำ, 2563, หน้า 24-27)

ประเด็นปัญหาทางกฎหมาย

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นลักษณะคดีพิพาทประเภทหนึ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้กำหนดนิยาม “ความรับผิดอย่างอื่น” ว่ามีความหมายหรือมีองค์ประกอบทางกฎหมายอย่างไร

โดยที่ความมุ่งหมายของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายมิได้มุ่งเน้นถึงการโต้แย้งการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

* แนะนำโดย นางสาวณัฏฐา เชื้ออุ้น และนางสาวนิดา บาลโสง มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ คณะสังคมศาสตร์ สาขานิติศาสตร์ (นิสิตฝึกงานกลุ่มสนับสนุนงานคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง)

ของการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญ ทั้งนี้ แม้ว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นเป็นคดีพิพาทที่มีหลักการพื้นฐานแตกต่างจากคดีปกครองประเภทอื่น ๆ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณากฎหมายปัจจุบันแล้ว ยังคงใช้วิธีพิจารณาคดีปกครองทั้งเรื่องเงื่อนไขในการฟ้องคดีและการพิจารณาพิพากษาคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในลักษณะเดียวกันกับคดีปกครองประเภทอื่น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาความหมายและขอบเขตของความรับผิดของฝ่ายปกครองเงื่อนไขในการฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง เพื่อทำความเข้าใจคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นว่า มีลักษณะคดีเงื่อนไขการฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีแตกต่างจากคดีอื่นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ อย่างไร

ประเด็นศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

จากประเด็นนิยามของความรับผิดอย่างอื่นและเขตอำนาจศาลปกครองในคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาประเด็นดังนี้

- เจตนารมณ์เบื้องหลังของแนวความคิดว่าด้วยคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในการดำเนินคดีของศาลปกครองไทย

- เงื่อนไขการฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดี ทั้งนี้ โดยศึกษาเปรียบเทียบหลักการพื้นฐานระหว่างคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด

- อำนาจของศาลปกครอง การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส เยอรมัน และไทย

- เปรียบเทียบคำอธิบายของนักกฎหมายไทย คำพิพากษา คำสั่งและแนวทางการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองไทย ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

ผลจากการศึกษาประเด็นปัญหา

เมื่อพิจารณาหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทยเปรียบเทียบกับหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองตามกฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่า

- ฝรั่งเศส : หลักความรับผิดของรัฐ จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ หลักความรับผิดอันเกิดจากความผิด และหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด

- เยอรมัน : หลักความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยมีความผิด และหลักความรับผิดของรัฐที่เกิดจากการกระทำโดยไม่มีความผิด

(สุชาวดี แสนคำ, 2563, หน้า 6 และหน้า 14)

สำหรับความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายไทยจากการศึกษาพบว่า มีลักษณะที่ไม่เหมือนกับหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายเยอรมัน กล่าวคือความรับผิดอย่างอื่นในระบบกฎหมายของประเทศไทยมีความหมายกว้างกว่าหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามหลักกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะในชั้นของการยกร่างกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศไทย จะเห็นได้ว่า ความรับผิดอย่างอื่นหมายรวมถึงลามิควร์ได้และจัดการงานนอกสั่งในทางกฎหมายปกครอง ตลอดจนหนี้ทางปกครองในลักษณะอื่นด้วย

นอกจากนี้ จากการศึกษาเงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นและคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามกฎหมายไทย ซึ่งคดีทั้งสองประเภทมีเงื่อนไขการฟ้องและการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่ไม่ได้แตกต่างกัน แต่มีความมุ่งหมายของคดีที่จะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายเช่นกัน โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดมุ่งเยียวยาความเสียหายเพื่อให้ผู้เสียหายกลับสู่ฐานะเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหาย แต่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น มุ่งที่จะเยียวยาความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับมากกว่าปกติทั่วไป ซึ่งศาลปกครองจะใช้หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ โดยเป็นดุลพินิจของศาลที่จะพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้เหมาะสมและเป็นธรรมตามข้อเท็จจริงแต่ละกรณี

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนวิทยานิพนธ์

เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการฟ้องคดีพิพาทบางลักษณะคดีในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลว่าเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือความรับผิดอย่างอื่น เพื่อที่ศาลไม่จำเป็นต้องกำหนดประเภทคดีใหม่ภายหลัง ในชั้นของการตรวจรับคำฟ้องศาลอาจกำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นคดีฟ้องขอให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ และในชั้นของการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลจึงจะพิจารณาในเนื้อหาแห่งคดีว่ากรณีพิพาทดังกล่าว

เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีจำต้องรับผิดชอบเนื่องจากการกระทำละเมิดหรือเป็นเรื่องความรับผิดอย่างอื่นของรัฐ เนื่องจากในระบบกฎหมายไทยก็มีได้ให้คำนิยามความหมายของความรับผิดอย่างอื่นว่ามีหมายความว่าหรือมีลักษณะอย่างไร

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงมีข้อเสนอแนะว่าในการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดของศาลควรจะพิจารณากำหนดลักษณะประเภทคดีโดยดูที่คำขอ หรือความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีเป็นหลักมากกว่าการกำหนดประเภทคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีบรรยายมาในคำฟ้อง

ประโยชน์ในทางวิชาการ

การศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทำให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งในเรื่องของวิธีพิจารณาคดีและการพิจารณาพิพากษาคดี นำไปสู่การวิเคราะห์เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ดังนี้

- ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ถูกระทบสิทธิ ซึ่งต้องเป็นสิทธิตามกฎหมายหรือประโยชน์ตามที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง
- ก่อนนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายเสียก่อน
- ระยะเวลาฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับหรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือระยะเวลาตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนด

- คำฟ้องจะต้องบรรยายถึงความเสียหายที่ตนเองได้รับจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- กรณีขอให้ใช้เงินจะต้องระบุจำนวนเงินที่ชัดเจน ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ได้ด้วย

ประเด็นที่ยังมีความเห็นทางกฎหมายแตกต่างกันในคดีพิพาทเกี่ยวกับลามมิควรได้

กรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกให้ข้าราชการคืนเงินที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิมีคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แบ่งออกเป็น 2 แนว คือ **แนวที่หนึ่ง** เห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และ**แนวที่สอง** เห็นว่า เงินที่ข้าราชการได้รับไปมีลักษณะเป็นเพียงลามมิควรได้ที่หน่วยงานทางปกครองในฐานะเจ้าหน้าที่อาจเรียกคืนได้ ไม่ใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

- คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีความเห็นว่า คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองจะต้องเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายเอกชน และมีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ถูกฟ้องคดีเป็นสำคัญ ทั้งนี้ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นผู้ฟ้องคดี จะไม่เข้าลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น (คำวินิจฉัยที่ 83/2558)

อย่างไรก็ดี มีกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่าการที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าที่ดินคืนจากเอกชนเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยที่ไม่ได้พิจารณาเรื่องคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องเป็นสำคัญ (คำวินิจฉัยที่ 26/2546)

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่รับไว้โดยไม่มีสิทธิภายใต้นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ในกรณีที่มิหน่วยงานของรัฐเป็นคู่กรณีไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการเรียกคืนทรัพย์สินที่ได้รับไปโดยคำสั่งทางปกครอง โดยสัญญาทางปกครอง หรือโดยปฏิบัติการทางปกครอง อยู่ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายว่าด้วยลามมิควรได้ในระบบกฎหมายมหาชน จึงถือว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงควรเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าว

(สุชาวดี แสนคำ, 2563, หน้า 106-108)

ความน่าสนใจของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้แนะนำวิทยานิพนธ์เห็นว่า คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายไทยยังมีความเห็นที่มีการถกเถียงมาจนถึงปัจจุบันเกี่ยวกับนิยามความหมายของความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายปกครองและอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีว่า คดีลักษณะใดบ้างที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)



แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542
ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวิธีการอธิบายที่ชัดเจน
ก่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในหลักการพื้นฐาน
ของคดีพิพาทดังกล่าว และนำไปสู่การปรับใช้
วิธีพิจารณาคดีและการพิจารณาพิพากษาคดี
ของศาล จึงเห็นว่าเป็นประโยชน์และมีความน่าสนใจ
ที่จะนำมาศึกษาวิเคราะห์ต่อยอดต่อไป