

**บทวิเคราะห์คดี : ความรับผิดอย่างอื่น : การกำหนดประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้อง
ในมูลหนี้ค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 82/2565)
ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายอิตาลี**

กาญจนา ปัญญานนท์*

การกำหนดประเภทคดีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีปกครอง เนื่องจากเป็นด่านแรก
ที่ศาลจะพิจารณาว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือไม่ หากเป็น คดีนี้จะเข้าเงื่อนไขการฟ้องคดี
ต่อศาลปกครอง อันได้แก่ ความเป็นผู้เดือดร้อนเสียหายที่มีสิทธิฟ้องคดี การกำหนดค่าบังคับ การแก้ไข
เยียวยาความเสียหายก่อนฟ้องคดี หรือระยะเวลาในการฟ้องคดี หรือไม่ และหากศาลรับคดีไว้พิจารณา
พิพากษาแล้ว ศาลจะปรับใช้ข้อกฎหมายใดแก่คดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
และคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹ ซึ่งบางครั้ง
การแยกความแตกต่างระหว่างคดีพิพาทสองประเภทนี้ไม่ใช่เรื่องง่าย และการกำหนดประเภทคดีพิพาท
ย่อมส่งผลต่อการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีอย่างมีนัยสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นวันที่รู้เหตุแห่งการฟ้องคดี วันผิ
นัดการคิดดอกเบี้ยผิ
นัด องค์ประกอบของความรับผิด ตลอดจนการกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชย

คดีที่นำมาวิเคราะห์นี้เป็นตัวอย่างคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักการพิจารณา
เพื่อกำหนดประเภทคดีพิพาท ระหว่างคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดกับคดีพิพาทเกี่ยวกับ
ความรับผิดอย่างอื่น โดยศาลปกครองสูงสุดได้อธิบายเหตุผลทางกฎหมายประกอบการวินิจฉัยอย่างเป็นเหตุ
เป็นผลและเป็นลำดับ อันอาจถือได้ว่าเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นคดีพิพาท
เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น

1. สรุปสาระสำคัญของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 82/2565

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมพลศึกษา) ได้จัดทำโครงการก่อสร้างสนามกีฬาตำบลปากพูน อำเภอเมือง
จังหวัดนครศรีธรรมราช และได้โอนเงินงบประมาณในการก่อสร้างดังกล่าวให้กับสำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราช
เป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 โดยโอนงบประมาณเบิกแทนกัน
ให้จังหวัดนครศรีธรรมราชผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช
มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นพนักงานเทศบาล สังกัดกองช่าง สำนักงานเทศบาลเมืองปากพูน

* ปริญญาเอกกฎหมายมหาชน (Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico) มหาวิทยาลัย Pavia
สาธารณรัฐอิตาลี, พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มสนับสนุนงานวิชาการ สำนักประธานศาลปกครองสูงสุด
สำนักงานศาลปกครอง

¹ ในบทวิเคราะห์คดีนี้ขอเรียกความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า
ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ความรับผิดอย่างอื่น

ให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างโครงการก่อสร้างสนามกีฬาตำบลปากพูน ระยะเวลาการก่อสร้าง 300 วัน ในระหว่างการดำเนินโครงการก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า เมื่อตนได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ควบคุมงานก่อสร้างย่อมมีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างเป็นรายวันในอัตราวันละ 300 บาท ตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (แจ้งตามหนังสือ กระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.4/ว 18 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551) นายกเทศมนตรีเมืองปากพูนจึงเสนอเรื่อง ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (บางส่วน) ในระหว่าง วันที่ 11 สิงหาคม ถึงวันที่ 21 กันยายน 2558 รวม 30 วัน แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ตั้งงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนดังกล่าว จากนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างโครงการ ดังกล่าวแล้วเสร็จ รวมเวลาทั้งสิ้น 320 วัน เทศบาลเมืองปากพูนจึงมีหนังสือขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน ค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เบิกจ่ายให้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าตอบแทน ผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเงินคนละ 96,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ของต้นเงินจำนวนดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประเภทของคดีพิพาทเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด ของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ประเด็นที่สอง เจื่อนไขในการฟ้องคดี โดยศาลปกครองชั้นต้นได้แยกพิจารณาหนังสือ ขออนุมัติเบิกจ่ายทั้งสองฉบับ ดังนี้

หนังสือฉบับแรก เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยนายกเทศมนตรีเมืองปากพูนได้มีหนังสือ ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างในระหว่างวันที่ 11 สิงหาคม 2558 ถึงวันที่ 21 กันยายน 2558 ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (บางส่วน) แต่ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครศรีธรรมราช มีหนังสือแจ้งว่า สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครศรีธรรมราชและผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ตั้งงบประมาณ การเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างสำหรับการดำเนินงานทุกกิจกรรมไว้ ซึ่งนายกเทศมนตรี เมืองปากพูนได้รับหนังสือดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2558 และส่งหนังสือนี้ให้กองช่างที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง สังกัดในวันเดียวกัน กรณีจึงถือได้ว่าวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ หากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ 16 ตุลาคม 2559 และโดยที่วันดังกล่าวซึ่งเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลาตรงกับ วันหยุดทำการ จึงต้องนับวันที่ 17 ตุลาคม 2559 ซึ่งเป็นวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้น เป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องคดีเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2559 จึงเป็นการฟ้องคดี ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ทั้งเมื่อได้พิจารณาเงื่อนไข ในการฟ้องคดีอื่นแล้วไม่ปรากฏข้อบกพร่อง คดีในส่วนนี้จึงอยู่ในเงื่อนไขที่ศาลปกครองจะรับคำฟ้อง ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาได้

ส่วนหนังสือฉบับที่สองที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้จ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างระหว่างวันที่ 11 สิงหาคม 2558 ถึงวันที่ 5 มิถุนายน 2559 และหลังจากสิ้นสุดสัญญาระหว่างวันที่ 6 มิถุนายน 2559 ถึงวันที่ 7 กรกฎาคม 2559 จำนวน 32 วัน รวมจำนวน 320 วัน นั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าวไว้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2559 ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่พิจารณาและสั่งการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาอันสมควร คือ ภายใน 90 วันนับแต่วันดังกล่าว (ภายในวันที่ 25 ตุลาคม 2559) หากพ้นกำหนดเวลานี้แล้วผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าวันที่พ้นกำหนดวันดังกล่าวเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ 25 ตุลาคม 2559 เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำคดีมาฟ้องเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2559 ในขณะที่ยังอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาการพิจารณาและสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดี จึงยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการงดเว้นการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องคดีในส่วนนี้

ประเด็นที่สาม การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เพียงใด

เมื่อคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีมีโครงการก่อสร้างสนามกีฬาตำบลปากพูนและได้โอนเงินงบประมาณให้กับจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าของงบประมาณที่ใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งแม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะได้จัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 ให้กับจังหวัดนครศรีธรรมราชก็ตาม แต่ก็เป็นการโอนเงินงบประมาณให้เบิกแทนกันเท่านั้น หากได้ทำให้จังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นเจ้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีในโครงการดังกล่าวแทนผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.4/ว 18 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 ได้กำหนดบทนิยามของผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (ที่จะได้รับค่าตอบแทน) หมายความว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณงานก่อสร้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งไม่ใช่การแต่งตั้งโดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณงานก่อสร้าง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าควบคุมงานก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในระหว่างวันที่ 11 สิงหาคม 2558 ถึงวันที่ 21 กันยายน 2558 จำนวน 30 วัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่เบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานในห้วงระยะเวลาดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว และไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองอันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จึงอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีสรุปได้ ดังนี้

1.1 ประเภทคดีพิพาท

ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ส่วนหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.4/ว 18 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 เรื่อง หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง เป็นหนังสือที่กระทรวงการคลังแจ้งเวียนหลักเกณฑ์ให้เจ้าหน้าที่และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบ เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติและให้ถือปฏิบัติในการเบิกจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าว อันมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปแก่ส่วนราชการ โดยไม่มุ่งหมายแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ **จึงมีลักษณะเป็นกฎ** เมื่อหนังสือเวียนดังกล่าวกำหนดให้ผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่ได้รับการแต่งตั้งจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณงานก่อสร้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามข้อ 73 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 มีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างในอัตราที่หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนดังกล่าวกำหนด โดยเบิกจ่ายได้ไม่เกินกำหนดระยะเวลาของสัญญาก่อสร้าง เฉพาะวันที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว **หนังสือเวียนดังกล่าวจึงเป็นกฎที่ก่อให้เกิดความรับผิดหรือสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานที่จะเบิกค่าตอบแทนดังกล่าว อันเป็นความรับผิดของรัฐหรือสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากกฎ** การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบจ่ายเงินอันเป็นค่าตอบแทนจากการที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างโครงการก่อสร้างสนามกีฬาตำบลปากพูน จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้อันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายดังกล่าวในการพิจารณาเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แล้วไม่เบิกจ่าย กรณีจึงเป็นการฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้อันมีฐานมาจากหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามหนังสือกระทรวงการคลังข้างต้น ซึ่งเป็นกฎ อันเป็นเงินที่ทางราชการจ่ายเพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานให้กับบุคคลภายนอกหรือข้าราชการที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ไม่ได้เป็นเงินหรือสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิด คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากกฎและการใช้อำนาจตามกฎหมาย

1.2 เงื่อนไขการฟ้องคดี : ระยะเวลาในการฟ้องคดี

เมื่อคดีนี้นายยกเทศมนตรีเมืองปากพูนได้มีหนังสือสองฉบับ คือ ฉบับแรก หนังสือลงวันที่ 29 กันยายน 2558 ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง (บางส่วน) ในระหว่างวันที่ 11 สิงหาคม 2558 ถึงวันที่ 21 กันยายน 2558 รวม 30 วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2559 และได้มีหนังสือลงวันที่ 2 มีนาคม 2559 แจ้งผลการพิจารณาไปยัง ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครศรีธรรมราชว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ตั้งงบประมาณการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทน ดังกล่าวไว้ ขอให้แจ้งให้เทศบาลเมืองปากพูนทราบด้วย ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบแล้ว และฉบับที่สอง หนังสือลงวันที่ 26 กรกฎาคม 2559 ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตลอดช่วงเวลาปฏิบัติงาน 320 วัน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2559 อันเป็นการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง โดยนายกเทศมนตรีเมืองปากพูนได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้หรือควรรู้ว่าจะไม่ได้รับค่าตอบแทนดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือ ลงวันที่ 2 มีนาคม 2559 แจ้งให้ท้องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครศรีธรรมราชแจ้งให้เทศบาลเมืองปากพูน ทราบว่าไม่ได้ตั้งงบประมาณการเบิกจ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานสำหรับการดำเนินงานทุกกิจกรรม ของโครงการก่อสร้างสนามกีฬาตำบลปากพูนเอาไว้ ซึ่งแม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้ทราบว่าไม่ได้รับค่าตอบแทนดังกล่าวเมื่อใด แต่อย่างเร็วที่สุดต้องไม่ก่อนวันที่ 15 มีนาคม 2559 ซึ่งเป็นวันที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครศรีธรรมราชได้ลงทะเบียนรับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดี ดังกล่าวไว้ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2559 ขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชำระค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามหนังสือที่ขออนุมัติเบิกจ่ายทั้งสองฉบับ จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ มีเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

1.3 ประเด็นเนื้อหาแห่งคดี : ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ เพียงใด

เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับเงินงบประมาณเพื่อใช้ในการก่อสร้างโครงการก่อสร้าง สนามกีฬาอำเภอและสนามกีฬาดำบล และได้โอนเงินงบประมาณเบิกแทนกัน รายการโครงการก่อสร้าง สนามกีฬาอำเภอ 37 อำเภอ และสนามกีฬาดำบล 37 ตำบล ให้แก่สำนักงานจังหวัด 47 แห่ง ผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยโครงการก่อสร้างสนามกีฬาดำบลปากพูน จังหวัดนครศรีธรรมราช ผู้ถูกฟ้องคดีได้โอนเงินงบประมาณเบิกแทนกันในการก่อสร้างให้สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย และต่อมาได้โอนไปยังสำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างสนามกีฬาดำบลปากพูน ให้แล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์ของโครงการ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชจะเป็นผู้ดำเนินการ จัดจ้างก่อสร้างตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2535 และมีหน้าที่รายงาน ผลการปฏิบัติงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งส่งเงินงบประมาณเหลือจ่าย (ถ้ามี) กลับคืนผู้ถูกฟ้องคดี

อันแสดงให้เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้โอนเงินงบประมาณตามโครงการดังกล่าวให้แก่สำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราชแล้วก็ตาม แต่ก็เป็นการโอนเงินงบประมาณให้เบิกแทนกันเท่านั้น ไม่ได้ทำให้สำนักงานจังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโครงการดังกล่าว แทนผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดียังคงเป็นส่วนราชการเจ้าของงบประมาณงานก่อสร้างอยู่ เมื่อหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้างตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค 0406.4/ว 18 ลงวันที่ 27 กุมภาพันธ์ 2551 ได้กำหนดให้ผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่จะได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์นี้ หมายความว่า ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจากส่วนราชการเจ้าของงบประมาณงานก่อสร้างให้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง และโครงการก่อสร้างสนามกีฬาตำบลปากพูนเป็นโครงการหนึ่งในหลายโครงการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2557 เพื่อดำเนินการก่อสร้างสนามกีฬาอำเภอและตำบลทั่วประเทศ โดยอธิบดีกรมพลศึกษาได้มีหนังสือกรมพลศึกษา ที่ กก 0301/2201 ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2557 เรื่อง การจัดสรรเงินงบประมาณเบิกแทนกัน โครงการก่อสร้างสนามกีฬาอำเภอและสนามกีฬาดำบล ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช จัดสรรงบประมาณในการก่อสร้างสนามกีฬาสองแห่ง รวมสนามกีฬาตำบลปากพูน ให้จังหวัดนครศรีธรรมราชเป็นหน่วยงานเบิกจ่ายงบประมาณแทน โดยให้ดำเนินการและเบิกจ่ายเงินงบประมาณให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของโครงการและรายงานผลการปฏิบัติงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งส่งเงินงบประมาณเหลือจ่าย (ถ้ามี) กลับคืน ดังนั้นการทําสัญญาจ้างก่อสร้างสนามกีฬาตำบลปากพูนของผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราชจึงเป็นการดำเนินการในฐานะผู้ได้รับมอบหมายหรือผู้มีอำนาจกระทำการแทนผู้ถูกฟ้องคดี และเมื่อได้ทําสัญญาจ้างแทนผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ตามระเบียบของทางราชการผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างดังกล่าว ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้างสนามกีฬาดำบลปากพูนตามสัญญาจ้างดังกล่าวตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดนครศรีธรรมราช ที่ 1277/2558 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2558 จึงถือได้ว่าเป็นการแต่งตั้งแทนผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างในอัตราที่หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้างกำหนด

เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ย่อมมีหน้าที่ตรวจและควบคุมงาน ณ สถานที่ที่กำหนดไว้ในสัญญาทุกวัน โดยผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ในอัตราไม่เกินวันละ 300 บาท โดยขอเบิกจ่ายได้เฉพาะวันที่ได้มีการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว แต่ไม่เกินกำหนดระยะเวลาของสัญญางานก่อสร้าง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอเบิกจ่ายค่าตอบแทนสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้างทั้งสิ้นเป็นเวลา 320 วัน เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในระหว่างระยะเวลา 320 วัน ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทำการควบคุมงานก่อสร้างนั้น ผู้รับจ้างหยุดงานก่อสร้างรวม 31 วัน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเฉพาะวันที่ได้มีการปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการก่อสร้างเป็นเวลา 289 วัน โดยที่คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ขอค่าตอบแทน

ในอัตราวันละ 300 บาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับในอัตราร้อยละ 300 บาท คิดเป็นเงินทั้งสิ้น 86,700 บาท ต่อคน

ในส่วนของดอกเบี้ยผิคนั้น เมื่อนายกเทศมนตรีเมืองปากพูนได้เสนอขออนุมัติเบิกจ่ายค่าตอบแทนของผู้มีสิทธิได้รับค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงความประสงค์ผ่านนายกเทศมนตรีเพื่อขอรับค่าตอบแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว โดยการเสนอเรื่องผ่านสำนักงานท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดนครศรีธรรมราช และสำนักงานดังกล่าวได้เสนอเรื่องต่อไปยังผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือขออนุมัติเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างทั้งสองฉบับ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ เมื่อหนึ่งดังกล่าวไม่ใช่หนี้ที่มีกำหนดชำระตามวันแห่งปฏิทิน และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2559 อันถือว่าเป็นการเตือนให้ชำระหนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิคนั้นเพราะเขาเตือนแล้ว และต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยผิคนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ยื่นฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง และมาตรา 224 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยผิคนั้นนับถัดจากวันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลจึงไม่อาจพิพากษาเกินคำขอได้ อย่างไรก็ตาม ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองสูงสุด ได้มีการตราพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2564 ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 เมษายน 2564 และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 เมษายน 2564 ซึ่งโดยผลบังคับของพระราชกำหนดดังกล่าว ดอกเบี้ยผิคนั้นในระหว่างช่วงเวลาก่อนที่พระราชกำหนดนี้ใช้บังคับยังคงคิดในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ของต้นเงินส่วนดอกเบี้ยผิคนั้นถึงกำหนดชำระตั้งแต่วันที่ 11 เมษายน 2564 ต้องคิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี หรืออัตราดอกเบี้ยใหม่ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 7 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่แก้ไขใหม่ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ 2 ต่อปี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยผิคนั้นของต้นเงินจำนวนคนละ 86,700 บาท นับถัดจากวันฟ้องคดีจนถึงวันที่ 10 เมษายน 2564 ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี และดอกเบี้ยผิคนั้นตั้งแต่วันที่ 10 เมษายน 2564 เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี หรืออัตราดอกเบี้ยใหม่ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 7 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ 2 ต่อปี

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองคนละ 86,700 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องคดีจนถึงวันที่ 10 เมษายน 2564 และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี หรืออัตราดอกเบี้ยใหม่ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาซึ่งออกตามความในมาตรา 7 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บวกด้วยอัตราเพิ่มร้อยละ 2 ต่อปี นับแต่วันที่ 11 เมษายน 2564 เป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา กับให้คืนค่าธรรมเนียมศาลในศาลปกครองชั้นต้น และในชั้นอุทธรณ์แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองบางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดี

2. ข้อสังเกตหลักกฎหมายจากคำพิพากษา

เมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อพ. 82/2565 แล้ว คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎ เมื่อกล่าวถึงความรับผิดอย่างอื่นอันเป็นความรับผิดของรัฐประเภทหนึ่งแล้ว ผู้เขียนมีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในประเด็นต่อไปนี้ โดยเริ่มจากการพิจารณาเปรียบเทียบกับความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายอิตาลีซึ่งมีพัฒนาการในเรื่องนี้มาเป็นเวลานานแล้ว ความรับผิดอย่างอื่นในประเทศไทยเมื่อพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีที่วิเคราะห์นี้ โดยพิจารณาประเด็นประเภทของความรับผิดของรัฐและพัฒนาการของความรับผิดอย่างอื่นจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ปัญหาในการกำหนดประเภทคดีพิพาทระหว่างความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดอย่างอื่น วันผด้นัดชำระหนี้และดอกเบี้ยผด้นัด และการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในคดีปกครอง

2.1 ความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายอิตาลี

ก่อนจะพิจารณาความรับผิดอย่างอื่นตามกฎหมายไทย โดยที่แนวคิดเรื่องความรับผิดอย่างอื่นหรือที่กฎหมายอิตาลีเรียกว่าความรับผิดต่อความเสียหายจากการกระทำทางปกครองหรือการดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (La responsabilità da atto lecito o da attività lecita della pubblica amministrazione) เป็นเรื่องที่ได้มีการพัฒนาและได้รับการยอมรับเป็นเวลานานแล้ว ทั้งนี้ จะศึกษาแนวคิดและพัฒนาการที่น่าสนใจประกอบการวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ในประเด็น ดังต่อไปนี้

(1) ความรับผิดของรัฐ

ความรับผิดของรัฐตามกฎหมายอิตาลีแบ่งเป็น (1) ความรับผิดตามสัญญา (2) ความรับผิดทางละเมิด (3) ความรับผิดจากการตกลงเข้าใช้บริการจากหน่วยงานทางปกครอง (Responsabilità da contatto sociale qualificato)² และ (4) ความรับผิดต่อความเสียหายจากการกระทำ

² ความรับผิดประเภทนี้เป็นความรับผิดของรัฐประเภทใหม่ที่ได้รับการพัฒนาจากคำรากฎหมายและแนวคำพิพากษา โดยแปลงความรับผิดทางละเมิดบางประเภทของหน่วยงานของรัฐให้เป็นความรับผิดตามสัญญา ส่งผลให้การนำสืบพิสูจน์ความรับผิดเปลี่ยนจากเดิมที่ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ถึงองค์ประกอบของละเมิดว่า มีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ความเสียหาย และความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด เป็นให้ผู้ก่อความเสียหายมีหน้าที่นำสืบพิสูจน์ว่าตนได้ทำหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาทุกประการแล้ว ความรับผิดประเภทนี้ ผู้เสียหายและหน่วยงานทางปกครองผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีความสัมพันธ์พิเศษต่อกัน โดยไม่ใช่ผู้ที่บังเอิญมาพบกันแล้วเกิดละเมิดขึ้นเป็นเหตุให้เกิดสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายต่อกัน แต่เป็นความสัมพันธ์พิเศษที่ฝ่ายหนึ่งเลือกที่จะใช้บริการจากอีกฝ่ายหนึ่ง ตัวอย่างเช่น โรงพยาบาลรัฐกับผู้ป่วย โรงพยาบาลรัฐเป็นฝ่ายเสนอว่าจะให้บริการ (มีต่อหน้าถัดไป)

ทางปกครองหรือการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย³ จะเห็นว่า มีการแบ่งประเภทความรับผิดของรัฐในทำนองเดียวกันกับไทย คือ ความรับผิดตามสัญญา ความรับผิดทางละเมิด ความรับผิดอย่างอื่น แต่มีความรับผิดประเภทที่สามเพิ่มขึ้นมาอีกประเภทหนึ่ง

(2) ความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายจากการกระทำทางปกครองหรือการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย⁴

แม้การดำเนินการของรัฐจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่หากก่อให้เกิดความเสียหาย รัฐย่อมมีหน้าที่ชดเชยเพื่อให้เกิดสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล เพื่อไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งต้องรับภาระเกินสมควร อันก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลที่อยู่ร่วมกันในสังคม ผู้ที่ได้รับภาระเกินสมควรจะได้รับการเยียวยา

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 2)

ทางสาธารณสุขแก่ผู้ป่วยโดยถือว่ากฎบัตรว่าด้วยการให้บริการทางสาธารณสุขของโรงพยาบาลเป็นคำเสนอ เมื่อผู้ป่วยได้อ่านและเข้าใจแล้วตัดสินใจเข้ามาใช้บริการ เป็นคำสนอง เมื่อคำเสนอและคำสนองต้องตรงกันจึงเกิดเป็นสัญญา หากเกิดความเสียหายจากการให้บริการ ผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่าได้รับความเสียหายจากการให้บริการ ส่วนโรงพยาบาลมีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนได้ปฏิบัติตามหน้าที่ในการให้บริการด้านสาธารณสุขตามคำเสนอทุกประการแล้ว และอายุความในการฟ้องคดีคือ 10 ปี (อายุความสัญญา) ไม่ใช่ 5 ปี (อายุความละเมิด) หรือครูกับนักเรียน ความรับผิดของครูกรณีเกิดความเสียหายแก่นักเรียนในระหว่างการเรียนการสอน ระหว่างครูกับนักเรียนมีความสัมพันธ์ทางกฎหมายในรูปแบบพิเศษ ครูมีหน้าที่สอน ปกป้อง และควบคุมดูแล เพื่อป้องกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้น หากเกิดความเสียหายขึ้น ผู้เสียหายมีหน้าที่นำสืบเพียงว่าความเสียหายได้เกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของครู ส่วนครูมีหน้าที่นำสืบว่าได้กระทำตามหน้าที่ทุกประการแล้ว แต่ไม่อาจหลีกเลี่ยงความเสียหายได้ หรือผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (mediatore) กับคู่กรณี ซึ่งระหว่างผู้ไกล่เกลี่ยฯ และคู่กรณี มีความสัมพันธ์พิเศษตามกฎหมาย หากผู้ไกล่เกลี่ยฯ ฝ่าฝืนหน้าที่ในการดำเนินการให้ถูกต้องหรือการให้ข้อมูลเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่คู่กรณี ผู้ไกล่เกลี่ยฯ มีหน้าที่นำสืบว่าตนได้ปฏิบัติหน้าที่ทุกประการโดยถูกต้องแล้วเพื่อยกเว้นความรับผิดในความเสียหาย

Lucia Nacciarone, Anna Costagliola, La responsabilità da contatto sociale qualificator, [Online], retrieved from <https://www.diritto.it/la-responsabilita-da-contatto-sociale-qualificato/#:~:text=La%20responsabilit%C3%A0%20da%20contatto%20sociale%20qualificato%20%C3%A8%20una%20particolare%20forma,dall'ordinamento%20giuridico%20idonea%20a> เมื่อ 5 สิงหาคม 2567.

³ อนึ่ง กฎหมายอิตาลียอมรับหลักความรับผิดของเอกชนต่อการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายด้วย โดยหากเกิดความเสียหายขึ้นประมวลกฎหมายแพ่งอิตาลี ได้รับรองสิทธิในค่าชดเชยมาเป็นเวลานานแล้ว เช่น มาตรา 843 บัญญัติให้เจ้าของที่ดินต้องอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้ามาในที่ดินของตนเพื่อการสร้างหรือซ่อมแซมรั้ว แต่หากการเข้ามาดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าชดเชยที่เหมาะสม หรือมาตรา 924 บัญญัติให้เจ้าของสิ่งเลี้ยงมีสิทธิเข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อตามฝั้กลับคืนได้ แต่หากก่อให้เกิดความเสียหาย เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับค่าชดเชย จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้การกระทำความดังกล่าวยอมรับด้วยกฎหมาย และกำหนดสิทธิเรียกร้องค่าชดเชยหากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการกระทำนั้น

⁴ จากนั้นไปขอเรียกโดยย่อว่า ความรับผิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย

ความเสียหาย รัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบต่อความเสียหายนี้ได้ เนื่องจากรัฐมีภารกิจในการบริหารราชการแผ่นดินและการบริการสาธารณะ การดำเนินการใดเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติภารกิจนี้ หากก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น รัฐย่อมต้องชดเชยให้แก่ประชาชนผู้ซึ่งต้องเสียสละและได้รับความเดือดร้อนจากภารกิจหรือการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ในช่วงแรกความรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากความเสียหายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมในอันที่จะรับภาระมากกว่าคนอื่น ซึ่งต่อมาได้มีการนำหลักการนี้ไปบัญญัติไว้เป็นกรณี ๆ ในกฎหมายเฉพาะ เช่น กรณีเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ⁵ จากนั้นได้มีการพัฒนาต่อโดยบัญญัติกฎหมายให้สิทธิเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย แม้จะไม่ปรากฏว่าบุคคลนั้นต้องรับภาระมากกว่าคนอื่น แต่เป็นความเสียหายอันเนื่องมาจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐกรณีมีความเสียหายจากการฉีควัคซีนพื้นฐานหรือวัคซีนบังคับ หรือจากการถ่ายเลือด หรือความรับผิดชอบจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความรับผิดชอบของรัฐจากความล่าช้าในการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากการพิจารณาพิพากษาคดี⁶ ดังนี้แล้ว ความรับผิดชอบจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายตามกฎหมายอิตาลีจึงอาจแบ่งได้เป็นสองกรณี คือ ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ และความรับผิดชอบอย่างอื่นกรณีที่แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติ แต่เป็นความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยความเสียหายของประชาชนจากการต้องรับภาระมากกว่าบุคคลอื่น

สำหรับองค์ประกอบของความรับผิดชอบจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายนั้น มีความแตกต่างจากความรับผิดทางละเมิดที่มีองค์ประกอบสี่ประการ คือ การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใจหรือประมาทเลินเล่อ ความเสียหาย ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ในขณะที่ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่ามีการใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ หากเป็นความรับผิดชอบจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายประเภทที่หนึ่งก็เพียงพิสูจน์ว่าเข้าหลักเกณฑ์ที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องตามที่กฎหมายบัญญัติก็เพียงพอแล้ว เช่น รัฐบัญญัติเลขที่ 89/2001 บัญญัติให้สิทธิเรียกร้องค่าชดเชยจากการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้ากว่าเวลาอันสมควร และได้บัญญัติองค์ประกอบของความรับผิดชอบของรัฐในกรณีนี้เพียงสามประการเท่านั้น คือ (1) ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีภายในระยะเวลาอันสมควร (2) ความเสียหาย และ (3) ความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการล่าช้านั้น โดยความรับผิดในกรณีนี้ไม่เรียกร้องให้มีการพิสูจน์การกระทำผิดกฎหมาย หรือพิสูจน์ว่า

⁵ จะเห็นได้ว่า มีลักษณะที่ใกล้เคียงกับความรับผิดชอบอื่นตามกฎหมายไทย ในกรณีเวนคืนหรือรอนสิทธิที่ได้มีการบัญญัติในกฎหมายเฉพาะให้รัฐต้องมีหน้าที่ชดเชย

⁶ Elisa Scotti, *Liceità legittimità e responsabilità dell'amministrazione*, (Napoli : Jovene Editore, 2012). และ Luca Venerando Giuffrida, *La Responsabilità della P.A. da atto lecito : un mero indennizzo o un integrale risarcimento quale forma di ristoro a seguito di un atto lecito dannoso?*, 2020 [Online], pp. 1-21, retrieved from <http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio%202020/Dottrina/Giuffrida.pdf> เมื่อ 5 มิถุนายน 2567.

กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ดังกรณีความรับผิดทางละเมิด หรือหากเป็นความรับผิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายประเภทที่สอง เพียงแต่ต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น ก็เพียงพอให้เกิดสิทธิเรียกร้องแล้ว โดยไม่ต้องพิจารณาว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ และไม่ต้องพิสูจน์ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ในส่วนของการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายกรณีความรับผิดอย่างอื่นนั้น กฎหมายอิตาลีใช้คำว่า ค่าชดเชย (indennizzo) ซึ่งแตกต่างจากค่าสินไหมทดแทน (risarcimento) เนื่องจากมีฐานความคิดแตกต่างกัน โดยค่าชดเชยมีวัตถุประสงค์เพื่อเยียวยาความเสียหายของผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายของรัฐ ในขณะที่ค่าสินไหมทดแทนมีวัตถุประสงค์ในการเยียวยาความเสียหายเพื่อชดเชยความเสียหายจากการละเมิด เพื่อให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่ฐานะใกล้เคียงกับสภาพเดิมก่อนเกิดความเสียหายให้มากที่สุด ทั้งนี้ คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐที่ 6009 ลงวันที่ 21 ธันวาคม ค.ศ. 2017 และคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐที่ 3540 ลงวันที่ 18 กรกฎาคม ค.ศ. 2017 วินิจฉัยถึงความแตกต่างว่าหน้าที่ของค่าชดเชยมีความแตกต่างจากค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากค่าชดเชยมีขึ้นเพื่อประกันหรือรับรองแก่เอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหาย อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการแบ่งเบาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว ซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเพียงพิสูจน์ว่าได้รับความเสียหายก็เพียงพอแล้ว ทั้งนี้ จำนวนเงินค่าชดเชยจึงไม่จำเป็นต้องเท่ากับมูลค่าของทรัพย์สิน และอาจมีจำนวนน้อยกว่าค่าสินไหมทดแทน⁷ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไทยซึ่งจะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป จะเห็นได้ว่า แม้จะยังไม่มี ความชัดเจนถึงขอบเขตในการพิจารณากำหนดจำนวนเงิน แต่ก็ได้มีการยอมรับถึงความแตกต่างระหว่างค่าชดเชยและค่าสินไหมทดแทนเช่นเดียวกัน⁸

⁷ Luca Venerando Giuffrida, La Responsabilità della P.A. da atto lecito : un mero indennizzo o un integrale risarcimento queale forma di ristoro a seguito di un atto lecito dannoso?, 2020 [Online], p. 7, retrieved from <http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio%202020/Dottrina/Giuffrida.pdf> เมื่อ 5 มิถุนายน 2567.

⁸ หัวข้อที่ 2.2



(3) ตัวอย่างความรับผิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย⁹

(3.1) การเวนคืนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายอิตาลียอมรับหลักการชดเชยเพื่อจะเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการถูกบังคับเวนคืน โดยการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล การเวนคืนเป็นความรับผิดของรัฐประเภทหนึ่งอันเนื่องมาจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นกรณีที่เกิดขึ้นบ่อยและอาจกล่าวได้ว่า ความรับผิดของรัฐประเภทนี้เก่าแก่ที่สุด โดยการเวนคืนนั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องกำหนดค่าทดแทน ทั้งนี้ เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน โดยกำหนดค่าทดแทนตามราคาตลาด และต้องพิจารณาสภาพของที่ดินที่เป็นเหตุให้มีมูลค่าสูงขึ้นประกอบด้วย เช่น มีแหล่งต้นน้ำสายน้ำแร่ มีถ้ำ¹⁰

(3.2) ความเสียหายจากการฉีควัคซีนบังคับหรือวัคซีนพื้นฐาน

ความรับผิดกรณีนี้เกิดขึ้นจากความต้องการในการรับรองหรือประกันความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากผลข้างเคียงในการฉีควัคซีน โดยรัฐบัญญัติเลขที่ 210 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 บัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายจากการฉีควัคซีนบังคับ การถ่ายเลือดหรือส่วนประกอบของเลือด โดยผู้เสียหายมีหน้าที่พิสูจน์เพียงว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นและความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการฉีควัคซีนหรือจากการถ่ายเลือด เพื่อใช้สิทธิเรียกร้องค่าชดเชยตามที่กฎหมายนี้กำหนด¹¹

⁹ ในเชิงกฎหมายเปรียบเทียบ หลักการในส่วนของความรับผิดอย่างอื่นของอิตาลี มีความคล้ายคลึงกับหลักการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดไทย เพียงแต่ยังมีความแตกต่างในบางประเด็น เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ค่าตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ได้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน ข้อพิพาทนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลแรงงาน

¹⁰ *Supra* note 7, pp. 8-9.

¹¹ *Ibid*, pp. 12-13.

นอกจากนี้ สำหรับความรับผิดจากความเสียหายอันเกิดจากวัคซีนภาคบังคับนี้ กฎหมายฝรั่งเศสกล่าวคือ ประมวลกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข ก็ได้บัญญัติให้รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายนี้เช่นกัน โดยเรียกว่า ค่าเสียหายจากอุบัติเหตุทางการแพทย์ โปรดดู ฌีนา ตูมาตูลูนา, “นักศึกษาฝึกงานกับการกำหนดให้รับวัคซีนภาคบังคับ,” ใน *ทันตวารสารวิชาการ* สว. ฉบับที่ 297 ประจำสัปดาห์ที่ 1 เดือนมกราคม 2558, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก http://oer.admincourt.go.th/search_detail/result/680 เมื่อ 6 สิงหาคม 2567. และฌีนา ตูมาตูลูนา, คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในประเทศฝรั่งเศส, สรุปความและเรียบเรียงจากเค้าโครงการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง “Le contentieux de la responsabilité sans faute” ของศาสตราจารย์ Isabelle POIROT-MAZERES, [ออนไลน์], น. 10-11, เข้าถึงจาก http://oer.admincourt.go.th/search_detail/result/588 เมื่อ 6 สิงหาคม 2567.

สำหรับวัคซีนโรคโควิด 19 นั้น กรณีมีความเสียหายเกิดขึ้นต่อผู้ได้รับวัคซีนดังกล่าว รัฐกำหนดเลขที่ 44/2021 มาตรา 4 บัญญัติให้บุคคลใดได้รับความเสียหายแก่ร่างกายหรือจิตใจอันเนื่องมาจากการฉีดวัคซีนนี้มีสิทธิได้รับค่าชดเชยจากรัฐ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดโดยผู้เสียหายต้องใช้สิทธิเรียกร้องต่อหน่วยงานสาธารณสุขในเขตพื้นที่ที่ตนมีภูมิลำเนาภายใน 3 ปี นับแต่วันที่ได้รับความเสียหาย¹²

(3.3) ความเสียหายอันเนื่องมาจากความล่าช้าในการพิจารณาทางปกครอง

รัฐบัญญัติเลขที่ 241 ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1990 หรือที่เรียกว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอิตาลี มาตรา 2 ทวิ บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้ค่าชดเชยความเสียหายอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรในการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งกฎหมายดังกล่าวกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาทางปกครองไว้ 30 วัน นับแต่วันที่เริ่มเปิดการพิจารณาทางปกครอง¹³

ในขณะที่กรณีนี้เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทยเป็นความรับผิดชอบทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3.4) ความรับผิดชอบของรัฐกรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอิตาลี มาตรา 21 เบญจบัญญัติให้กรณีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะเพราะข้อเท็จจริงและสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป หรือมีการพิจารณาประโยชน์สาธารณะใหม่อีกครั้ง หากการเพิกถอนนี้ก่อให้เกิดความเสียหายผู้ได้รับผลกระทบมีสิทธิได้รับค่าชดเชย¹⁴

ความรับผิดชอบประเภทนี้เป็นไปในลักษณะเดียวกันกับความรับผิดชอบในการจ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 53 ประกอบมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

¹² Sara Occhipinti, Danni da vaccino anti Covid-19 : chi risarcisce e a quali condizioni, [Online], retrieved from <https://www.altalex.com/documents/news/2022/01/21/danni-da-vaccino-anti-covid-19-chi-risarcisce-e-a-quali-condizioni> เมื่อ 6 สิงหาคม 2567.

¹³ *Supra note 7*, pp. 16-17.

¹⁴ Gualdani Annalisa, La responsabilità da atto lecito della pubblica amministrazione per lesione di diritti fondamentali, (Torino : G. Giappichelli, 2024), p. 27.



(3.5) ความเสียหายอันเนื่องมาจากการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าเกินสมควร¹⁵

รัฐบัญญัติเลขที่ 89/2001 บัญญัติให้กรณีที่มีการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าเกินสมควร คู่กรณีมีสิทธิขอให้รัฐรับผิดชอบความเสียหายแก่ตนตามอัตราที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้¹⁶ ความรับผิดชอบของรัฐประเภทนี้เป็นความรับผิดชอบของรัฐจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลนี้เป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการแล้วแต่เกิดความเสียหายขึ้นอันเนื่องมาจากความล่าช้าของกระบวนการพิจารณา โดยความรับผิดชอบไม่จำเป็นต้องพิจารณาองค์ประกอบของละเมิด ไม่ว่าจะเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่หรือผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง เพียงแต่พิจารณาว่าความรับผิดชอบนี้เกี่ยวพันโดยตรงกับระยะเวลาอันสมควรในการพิจารณาพิพากษาคดีก็เพียงพอแล้ว

2.2 ประเภทของความรับผิดชอบของรัฐและการพัฒนาการของความรับผิดชอบอื่นจากคำพิพากษาของศาลปกครองไทย

ความรับผิดชอบของรัฐแบ่งออกเป็นความรับผิดชอบตามสัญญา ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบอย่างอื่น¹⁷

¹⁵ รายละเอียดโปรดดู กาญจนา ปัญญานนท์, “การคุ้มครองสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีของตนภายในเวลาอันสมควร : ศึกษาอนุสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรป คำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป กฎหมายอิตาลี และกฎหมายโปรตุเกส,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 19 ฉบับที่ 1, 2562, น. 1.

¹⁶ อัตรา 400-800 ยูโรต่อปีที่เกินกว่าระยะเวลาอันสมควร หากระยะเวลาเกินกว่าสามปี ศาลอาจเพิ่มให้อีกไม่เกินร้อยละ 20 และหากเกินกว่าระยะเวลา 7 ปี ศาลอาจเพิ่มให้อีกไม่เกินร้อยละ 40 รายละเอียดโปรดดู Kanjana Panyanon, “A responsabilidade do Estado por violação do direito a uma decisão judicial em prazo razoável : um estudo da experiência europeia e uma proposta para a Tailândia” (Dissertação do Mestrado : Mestrado em Direito Administrativo, Escola de Direito, Universidade do Minho, 2017) p. 32.

¹⁷ ฤทัย หงส์ศิริ แบ่งความรับผิดชอบของรัฐออกเป็นสามประเภทเช่นกัน โดยเห็นว่า “ความรับผิดชอบอย่างอื่นนั้นคงหมายถึงความรับผิดอื่น นอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือละเมิด” ฤทัย หงส์ศิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 11, (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตสภา, 2564), น. 58.

นอกจากตำรากฎหมาย การแบ่งความรับผิดชอบของรัฐออกเป็นสามประเภทยังปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอีกด้วย ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1061/2563 เมื่อการใช้สิทธิเรียกร้องให้จ่ายเงินค่าตอบแทนตามต้นทุนการบริการในอดีตแก่พนักงานผู้ครบเกษียณอายุมีฐานมาจากข้อบังคับคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยค่าตอบแทนตามต้นทุนการบริการในอดีต พ.ศ. 2554 หาใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาไม่ เมื่อความรับผิดดังกล่าวไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดตามสัญญา จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากกฎหมาย คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 186/2564 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง (มีต่อหน้าถัดไป)

เดิมในบริบทของประเทศไทยยังคงยึดหลักความรับผิดชอบอันเกิดจากความผิดเป็นสำคัญ โดยมุ่งเน้นไปที่ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งที่ผ่านมา การที่จะเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดชอบใช้นั้น มักเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้บุคคลได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิด

ต่อมา ได้มีการพัฒนาหลักความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐขึ้นมาด้วย โดยแม้จะไม่ปรากฏนิยาม คำว่า ความรับผิดอย่างอื่น ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือในกฎหมายอื่นก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว จะเห็นได้ว่า ความรับผิดของรัฐนั้นไม่จำเป็นต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แม้จะเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายก็อาจก่อให้เกิดความรับผิดได้ โดยหน่วยงานทางปกครองต้องรับผิดในฐานะที่เป็นความรับผิดอย่างอื่น ทั้งนี้ อาจแบ่งความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกเป็นสองประเภท คือ ความรับผิดอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และความรับผิดอย่างอื่นกรณีที่แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติแต่เป็นความรับผิดของรัฐในการชดเชยความเสียหายของประชาชนจากการใช้อำนาจ¹⁸

ประเภทที่หนึ่ง ความรับผิดอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คือ กรณีฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงิน อันได้แก่ ค่าทดแทนจากการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 17)

เพราะเหตุผู้ฟ้องคดีเกษียณอายุ โดยอ้างว่าตนมีสิทธิได้รับเงินดังกล่าวตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 ประกอบกับมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 และผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้จ่ายเงินค่าชดเชยดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่าย ข้อพิพาทตามคำฟ้องจึงมิใช่ประเด็นข้อพิพาทโดยตรงที่เกี่ยวกับข้อตกลงตามที่ระบุไว้ในสัญญาจ้างที่จะถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามที่ศาลปกครองชั้นต้นได้วินิจฉัย แต่เป็นการฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายที่จะได้รับค่าชดเชยกรณีเลิกจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวไม่จ่ายค่าชดเชยให้ อันเป็นความรับผิดที่มีฐานมาจากพระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. 2550 หาใช่เกิดจากสัญญาไม่ และมีใช่เป็นความรับผิดทางละเมิด เพราะการที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ผู้ฟ้องคดีมิใช่เป็นเพราะผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำการใด อันเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้ฟ้องคดีโดยผิดกฎหมาย ให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายอันจะเป็นการกระทำละเมิด ทั้งเงินที่ผู้ฟ้องคดีขอให้จ่ายก็เป็นเงินค่าชดเชยกรณีเลิกจ้างเพราะเหตุเกษียณอายุ มิใช่ค่าสินไหมทดแทนที่จ่ายเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด จึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เป็นต้น

¹⁸ ข้อสังเกต จะเห็นได้ว่า ความรับผิดอย่างอื่นตามพัฒนาการของศาลปกครองไทยอาจแบ่งแยกออกได้เป็นสองลักษณะ ในทำนองเดียวกันกับกฎหมายอิตาลี ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1 (2)



พ.ศ. 2511¹⁹ ค่าชดเชยจากการสังหารสัตว์หรือทำลายซากสัตว์ที่เป็นโรคระบาดตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์²⁰ ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ตลอดจนการฟ้องเกี่ยวกับสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น สิทธิและประโยชน์ตอบแทนระหว่างรับราชการ เช่น เงินวิทยฐานะ เงินประจำตำแหน่ง สิทธิและประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติราชการพิเศษ หรือเพิ่มจากปกติ เช่น **ค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง ดังเช่นคดีที่วิเคราะห์นี้** ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ²¹ ค่าเบี้ยเลี้ยงเดินทาง เงินโบนัส²² ค่าตอบแทนพิเศษประจำปี²³ หรือสิทธิและประโยชน์ตอบแทนเมื่อพ้นจากราชการแล้ว เช่น บำนาญ²⁴ เงินเพิ่มร้อยละ 25 จากบำนาญปกติของข้าราชการกรุงเทพมหานคร²⁵ เงินเพิ่มจากเงินบำนาญปกติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546²⁶ โดยความรับผิดตามกฎหมายเฉพาะนั้น กฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดกรณีที่ต้องรับผิดรวมถึงหลักเกณฑ์ในการคำนวณจำนวนเงินที่ต้องชดเชยในความรับผิดไว้โดยเฉพาะ เช่น ในกรณีเวนคืนให้คำนึงถึงราคา สภาพ เหตุ และวัตถุประสงค์ประกอบกัน ในกรณีของโรคระบาดสัตว์ให้ชดเชยราคาแก่เจ้าของสัตว์หรือซากสัตว์ไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของราคาสัตว์หรือซากสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาดหรือในกรณีค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการเรียกร้องค่าทดแทนดังกล่าว โดยให้ร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับแจ้งให้ทราบถึงการเพิกถอน และค่าทดแทนความเสียหายต้องไม่สูงกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นจะได้รับ²⁷

¹⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 44/2562 คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ร่วมในที่ดินที่อยู่ในเขตระบบโครงข่ายไฟฟ้าฟ้องขอให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเขตเดินสายไฟฟ้าพาดผ่านเพิ่ม

²⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 511/2557 การออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ประกอบการอาชีพทำฟาร์มไก่ทำลายไก่ที่เป็นโรคระบาดหรือสงสัยว่าเป็นโรคระบาด เป็นการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยโรคระบาดสัตว์ไม่ได้มีการจงใจกระทำความผิดต่อกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับค่าชดเชย

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 381/2562 อ. 885/2563 และ อ. 1071/2563

²² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 823/2563

²³ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คร. 256/2562

²⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 50/2563

²⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1074/2566 และ อ. 36/2567 (ประชุมใหญ่)

²⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 575/2566 และ อ. 587/2566

²⁷ กรณีนี้จะเห็นได้ว่าเป็นไปในทำนองเดียวกันกับกฎหมายอิตาลีที่ว่าในการพิสูจน์สิทธิเรียกร้องยอมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนด โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงความชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่จงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่

ข้อสังเกต เมื่อพิจารณาจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้วอาจแบ่งความรับผิดชอบอื่นประเภทแรกนี้ออกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ กรณีที่กฎหมายนำหลักการเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย (เวนคืน รอนสิทธิ) กรณีที่กฎหมายมุ่งหมายจะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือการดำเนินกิจการของหน่วยงานปกครองอันชอบด้วยกฎหมาย (ค่าชดเชยจากการสั่งฆ่าสัตว์ที่เป็นโรคระบาด ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง) และกรณีกฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ และประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งคดีที่วิเคราะห์นี้เป็นความรับผิดชอบอื่นในกลุ่มนี้

ประเภทที่สอง ความรับผิดชอบอื่นกรณีที่แม้กฎหมายจะได้บัญญัติ แต่เป็นความรับผิดชอบของรัฐในการชดเชยความเสียหายของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ²⁸ ได้แก่

คดีด้านชั่งน้ำหนัก²⁹ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้กรมทางหลวงต้องรับผิดชอบในกรณีการก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรในเขตทางหลวงแผ่นดินบริเวณหน้าที่ดินผู้ฟ้องคดี โดยมิได้รื้อกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งการกำหนดจุดตั้งด่านชั่งน้ำหนักนั้นได้นำแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดบนทางหลวงทั่วประเทศมาใช้ อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ได้ข้อมูลจากการศึกษาสำรวจบนทางหลวงทั่วประเทศตามหลักวิชาการทางด้านวิศวกรรม ภายใต้มาตรฐานและการควบคุมในทางวิชาการของอธิบดีกรมทางหลวงตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงฟังได้ว่า กรมทางหลวงได้ใช้ดุลพินิจภายใต้หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนดจุดก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะโดยชอบแล้ว และเมื่อเทียบสัดส่วนระหว่างผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับประโยชน์สาธารณะแล้ว ศาลเห็นว่า การก่อสร้างด่านชั่งน้ำหนักถาวรในบริเวณดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ ในขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบเพียงไม่ได้รับ

²⁸ หรือ “ความรับผิดชอบอื่นที่พัฒนาโดยคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นการนำเอาแนวคิดทฤษฎีอันเป็นที่มาของหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ ได้แก่ ทฤษฎีความเสมอภาคของประชาชนในภาระหน้าที่ที่มีต่อส่วนรวม ซึ่งเป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยความเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนทุกคนพึงจะต้องรับภาระหนึ่งภาระใดก็ตามอันเกิดจากการกระทำใด ๆ ของรัฐที่กระทำไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยเท่าเทียมกัน ไม่ควรมีคนหนึ่งคนใดต้องรับภาระนี้มากกว่ากัน ดังนั้นหากการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าวก่อให้เกิดภาระเกินสมควรหรือก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง แม้การกระทำดังกล่าวจะมีใช้การกระทำละเมิด แต่ก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคหรือความไม่เท่าเทียมกันระหว่างบุคคลที่อาศัยอยู่ร่วมกันในสังคม ผู้ที่ได้รับภาระเกินสมควรก็ควรจะได้รับการเยียวยาจากรัฐ และทฤษฎีเสี่ยงภัย ซึ่งมาจากแนวคิดที่ว่า เมื่อรัฐมีอำนาจในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามกฎหมาย แต่หากการดำเนินงานหรือการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยขึ้นแก่ประชาชน และประชาชนบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้รับภัยเป็นกรณีพิเศษ แม้รัฐจะมีได้กระทำความผิด รัฐก็ต้องรับผลในการกระทำนั้น รวมทั้งต้องเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยนั้นด้วย” ทั้งนี้ ตามความเห็นแย้งของท่านประสาธ พงษ์สุวรรณ ประธานแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 147/2565

²⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557



ความสะดวกในการเข้าออกที่ดิน จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อการตั้งด่านดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมรถให้บรรทุกน้ำหนักเกิน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายกับถนน อันเป็นการจัดทำ บริการสาธารณะอย่างหนึ่งตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี แม้ไม่ได้เป็นการละเมิด แต่หากทำให้ผู้ฟ้องคดี ต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกที่ดิน ในขณะที่ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี

คดีสวนทุเรียน³⁰ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยให้กรมชลประทานรับผิดชอบที่เป็นความรับผิดชอบ อย่างอื่น แม้จะไม่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ โดยให้เหตุผลทำนองเดียวกันกับคดีข้างต้นว่า แม้การขุดขยาย คลองชลประทานซึ่งอยู่ห่างจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งแปดประมาณ 10 เมตร เพื่อก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัย จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งแปดด้วยก็ตาม แต่การให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ต้องรับภาระความเสียหายแต่เพียงผู้เดียวจากการปิดคลองชลประทานเป็นเหตุให้ต้นทุเรียนตายทั้งสิ้น ทำให้ขาดรายได้ ย่อมไม่เป็นธรรม จึงพิพากษาให้กรมชลประทานรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีทั้งแปด อันเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐ โดยคดีนี้ศาลอ้างถึงหลักความเสมอภาคตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกอบการวินิจฉัยให้กรมชลประทานต้องรับผิดชอบ เนื่องจากเห็นว่าการปิดคลองชลประทานเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น กลับตกเป็นภาระแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดแต่ฝ่ายเดียวที่ต้องรับความเสียหาย ย่อมไม่เป็นธรรม เพราะทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน จึงต้องชดเชยแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด³¹

คดีสนามบิน³² ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตามหลักเกณฑ์การชดเชยเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเปิดให้บริการ ท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ แม้ว่าการดำเนินงานท่าอากาศยานสุวรรณภูมิจะไม่ใช่ความผิดหรือไม่ได้เจตนา หรือประมาทเลินเล่อก็ตาม

³⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1198/2558 รายละเอียดเพิ่มเติม โปรดดู ฤทัย หงส์สิริ, “หลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระของรัฐ (Le principe de l'égalité devant les charges publiques) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1198/2558),” ใน สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, บรรทัดฐานสำคัญในคดีรัฐธรรมนูญ เล่ม 2, (กรุงเทพฯ : แอคทีฟพริ้นท์, 2567), น. 324-326.

³¹ หลักกฎหมายนี้มาจากหลักกฎหมายฝรั่งเศสที่ว่าด้วยความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐ หรือภาระสาธารณะ โดยอธิบายว่า “รัฐเป็นผู้ใช้อำนาจสั่งให้ประชาชนเพียงบางคนหรือบางกลุ่มต้องรับภาระหรือต้องทำ ตามข้อบังคับของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะของบุคคลทุกคนในสังคม” รายละเอียดในเรื่องนี้ โปรดดู ขนิษฐา เต็มตฤณนา, คดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นในประเทศฝรั่งเศส, สรุปความและเรียบเรียงจากเค้าโครงการบรรยายทางวิชาการ เรื่อง “Le contentieux de la responsabilité sans faute” ของศาสตราจารย์ Isabelle POIROT-MAZERES, [ออนไลน์], น. 13-16, เข้าถึงจาก http://oer.admincourt.go.th/search_detail/result/588 เมื่อ 6 สิงหาคม 2567.

³² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 102/2566

นอกจากนี้ ในคดีการบริหารจัดการน้ำกรณีน้ำท่วมใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. 2554 คดีการบริหารจัดการน้ำในเขื่อนเมื่อเกิดฝนตกหนักเนื่องจากพายุเข้าเป็นเหตุให้พื้นที่ทำการเกษตร สถานประกอบกิจการ หรือบ้านเรือนของประชาชนเสียหาย คดีน้ำท่วมจากอ่างเก็บน้ำเอ่อล้น³³ คดีการกำหนด จุดตั้งเสาไฟฟ้า ตั้งสถานีรถไฟฯ ตั้งสะพานลอย หรือติดตั้งป้ายรถประจำทาง ศาลปกครองสูงสุด ได้นำหลักการเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะซึ่งเป็นหลักกฎหมายที่ได้รับการยอมรับ โดยศาลปกครองไทยมาใช้ ทั้งหากจะพิจารณาในเชิงกฎหมายปกครองเปรียบเทียบ ศาลปกครองฝรั่งเศส และศาลปกครองอิตาลี³⁴ ก็ได้นำหลักการนี้มาใช้ในการวินิจฉัยคดีเช่นกัน เพื่อให้หน่วยงานทางปกครอง ต้องรับผิดชอบความเสียหาย แม้การดำเนินการของรัฐนั้นจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่มี กฎหมายใดบัญญัติให้รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เอกชนก็ตาม

นอกจากคดีข้างต้น ยังมีกรณีที่ไม่ได้ใช้กรณีที่ต้องชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เพื่อประกันความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐหรือภาระสาธารณะ แต่ศาลก็วินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครอง ต้องรับผิดชอบความเสียหายจากการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ได้แก่ คดีบุตรเสียชีวิต จากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจในการจับกุมผู้ก่อความไม่สงบในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้³⁵ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมผู้ก่อความไม่สงบ ในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเหตุให้มีผู้ไม่เกี่ยวข้องเสียชีวิต แม้จะรับฟังได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมายที่ไม่ถือเป็นการกระทำละเมิดก็ตาม แต่รัฐก็ชอบที่จะช่วยเหลือเยียวยาแก่บุคคล ที่ได้รับความเสียหายหรือที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า สำหรับความรับผิดชอบของรัฐประเภทที่สองนี้แตกต่างจากความรับผิดชอบ อื่นที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณค่าทดแทนไว้ ดังเช่นกรณีของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโรคระบาดสัตว์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลจะกำหนดค่าชดเชยโดยอ้างอิงจากความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น ในคดีสวนทุเรียน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กรมชลประทานรับผิดชอบค่าชดเชยได้จากต้นทุนทุเรียนตามปกติบางส่วน โดยหักลดความเสียหายของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งจากการที่ฝนตกน้อยทำให้ไม่มีน้ำเพียงพอ หรือในคดี บางระกำโมเดล³⁶ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า สาเหตุของความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากน้ำท่วมนา เกิดจากปัจจัยที่เกี่ยวข้อง 3 ประการ ประกอบกัน คือ การก่อสร้างทำนบกั้นดินปิดกั้นในลำน้ำ การที่มีฝนตก

³³ คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ชดเชยค่าเสียหายกรณีการบริหารจัดการน้ำ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อปัญหาน้ำท่วมไม่ได้เกิดจากภัยธรรมชาติ แต่ส่วนหนึ่งเกิดจากการระบายน้ำออกจากเขื่อน กรมชลประทานจึงชดเชยค่าเสียหาย ให้แก่ราษฎรที่ได้รับความเสียหายจากการบริหารจัดการน้ำดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 411/2562)

³⁴ สำหรับศาลปกครองอิตาลีนั้นได้กล่าวถึงแล้วในหัวข้อที่ 2.1

³⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 969/2566

³⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 270/2563

ติดต่อกันหลายวันจนเกิดอุทกภัย และสภาพที่น้ำที่ผู้ฟ้องคดีเข้าทำนาเป็นที่ลุ่มต่ำ ซึ่งเมื่อพิจารณาสัดส่วนของสาเหตุของความเสียหายแล้ว ศาลให้เยียวยาความเสียหายเฉพาะส่วนที่เป็นต้นทุนการผลิตที่มีการลงทุนไป หรือคดียกก่อสร้างด้านข้างน้ำหนัก ศาลให้จ่ายค่าทดแทนโดยใช้ราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินบริเวณดังกล่าว เป็นต้น

กล่าวโดยสรุป เช่นเดียวกับกฎหมายต่างประเทศ ศาลปกครองไทยยอมรับหลักการเรื่องความรับผิดอย่างอื่นที่โดยหลักแล้วจะมีขึ้นเพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย โดยอาจเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาให้ต้องรับผิด นอกจากนี้ ยังมีกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกร้องเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด ดังจะเห็นได้จากคดีที่วิเคราะห์นี้อีกด้วย อันเป็นลักษณะพิเศษ แตกต่างจากกฎหมายอิตาลี ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นที่กำหนดให้คดีพิพาทนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงาน

2.3 ปัญหาการพิจารณากำหนดประเภทคดีพิพาทกรณีการฟ้องเรียกร้องเงินตามสิทธิ และประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทน ในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด

โดยที่การพิจารณาเพื่อกำหนดประเภทคดีพิพาทนั้นต้องพิจารณาจากคำบรรยายฟ้อง ซึ่งประกอบด้วยข้อหาและข้ออ้างที่เป็นหลักแห่งข้อหา³⁷ และคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับเป็นสำคัญ³⁸ ซึ่งการกำหนดประเภทคดีเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากส่งผลกระทบต่อเนื่องต่อการพิจารณาเงื่อนไขการฟ้องคดี การพิสูจน์ความรับผิด การกำหนดค่าสินไหมทดแทนหรือค่าชดเชย ตลอดจนการคิดดอกเบี้ยพิพัตน์ หากในเรื่องเดียวกันมีการกำหนดประเภทคดีที่แตกต่างกันแล้ว ย่อมทำให้ผลของคดีแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้จากการวินิจฉัยที่แตกต่างกันของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วิเคราะห์นี้

³⁷ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 1016/2565 เมื่อคำฟ้องคือการเสนอข้อหาต่อศาล ซึ่งต้องระบุรายละเอียดแห่งข้อหา อันได้แก่การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการหรือละเว้นกระทำ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือทำให้เกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง อันทำให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี และต้องระบุคำขอหรือความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีที่ต้องการให้ศาลเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหาย และแม้ในการพิจารณาคำฟ้องว่าเป็นคดีประเภทใด ศาลก็ต้องพิจารณาข้อหาและคำขอของผู้ฟ้องคดีประกอบด้วยก็ตาม แต่การพิจารณาว่าคำฟ้องนั้นเป็นคดีพิพาทในข้อหาใด หรือมีกี่ข้อหา ศาลต้องพิจารณาจากพฤติการณ์หรือการกระทำที่ปรากฏในคำฟ้องประกอบกับคำขอท้ายฟ้องเป็นหลัก ลำพังคำขอท้ายฟ้องจึงไม่อาจนับเป็นข้อหาได้

³⁸ มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 12/2560

สำหรับการพิจารณากำหนดประเภทคดีว่าการฟ้องเพื่อเรียกร้องเงินตามสิทธิ และประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงาน ตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดนั้น หากพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด จะเห็นได้ว่า ศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดประเภทคดีพิพาทสำหรับคดีที่ฟ้องเรียกเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนด แตกต่างกัน บ้างก็กำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น บ้างก็กำหนดให้เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ซึ่งเมื่อพิจารณาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้วอาจแบ่งการกำหนด ประเภทคดีออกเป็นสี่แนวทาง กล่าวคือ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจ ตามกฎหมายหรือกฎ (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

แนวทางที่หนึ่ง ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1061/2563 คดีพิพาทเกี่ยวกับ ความรับผิดของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยในการจ่ายเงิน ค่าตอบแทนตามต้นทุนการบริการในอดีตให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามข้อบังคับคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย ว่าด้วยค่าตอบแทนตามต้นทุนการบริการในอดีต พ.ศ. 2554 เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากกฎ โดยไม่ใช่การกระทำการใดโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อต่อพนักงานผู้ครบเกษียณอายุโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายอันจะเป็นการกระทำละเมิด จากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แก่พนักงานผู้ครบเกษียณอายุ ทั้งเงินที่จ่ายก็เป็นเงินค่าตอบแทน มิใช่เงินค่าสินไหมทดแทนที่จ่าย เพื่อชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิด และความรับผิดดังกล่าวมิใช่เป็นความรับผิดตามสัญญา เพราะการใช้สิทธิเรียกร้องให้จ่ายเงินค่าตอบแทนดังกล่าวมีฐานมาจากข้อบังคับข้างต้น ไม่ใช่สิทธิเรียกร้อง ตามสัญญา จึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากกฎ³⁹ และ**คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีที่วิเคราะห์นี้**ที่เห็นว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎ

³⁹ คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ข้อสังเกต คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในแนวทางเดียวกันกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาลที่ 42/2555 กรณีนักกีฬาซูโม่ฟ้องขอให้การกีฬาแห่งประเทศไทยและสมาคมซูโม่แห่งประเทศไทยจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง นักกีฬา เป็นการขอให้ชำระหนี้อันมีฐานมาจากพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2528 และข้อบังคับ การกีฬาแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 7 ว่าด้วยเงินอุดหนุนสมาคมกีฬา เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจาก การใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎ

แนวที่สอง ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 660/2558 คดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่จ่ายเงินบำเหน็จตกทอด กบข. เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

แนวที่สาม ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการไม่จ่ายเงินรางวัลคดียาเสพติดให้แก่ผู้มีสิทธิรับเงิน⁴⁰ คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิได้รับค่าตอบแทนการออกจากราชการโดยไม่มีความผิดตามข้อ 30 ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. 2547⁴¹ คดีพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ช.ค.บ.)⁴² เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

แนวที่สี่ ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 จากบำนาญปกติสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่โอนมาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย⁴³

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสี่แนวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การแยกความแตกต่างระหว่างความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดชอบอื่นนั้น บางครั้งไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสร้างความสับสนพอสมควรให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งหากกำหนดประเภทคดีที่ต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระหว่างความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดชอบอื่น ย่อมทำให้ผลแห่งคดีแตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาคดีที่วิเคราะห์ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเภทคดีพิพาทแตกต่างกัน เป็นเหตุให้ผลของการวินิจฉัยแตกต่างกัน โดยศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่าการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองขอให้จ่ายเงินค่าตอบแทนจากการปฏิบัติหน้าที่ผู้ควบคุมงานก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่าย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นขอให้จ่ายดังกล่าวนั้น เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการจ่ายค่าตอบแทน ในขณะที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นต่างออกไปว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าตอบแทนนั้น เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้อันเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้างในการพิจารณาเบิกจ่าย แล้วไม่เบิกจ่ายอันเป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้อันมีฐานมาจากหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายข้างต้นซึ่งเป็นกฎ

⁴⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 786/2555

⁴¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 100/2562 ทั้งนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 125/2562 อบ. 124/2562 อบ. 108/2562 อบ. 107/2562 อบ. 106/2562 อบ. 99/2562 และ อบ. 96/2562 วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

⁴² คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 49/2563

⁴³ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 493/2565 อ. 500/2565 อ. 503/2565 และ อ. 509/2565 เป็นต้น

โดยไม่ได้เป็นเงินหรือสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นละเมิดดังที่ ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎ ซึ่งการที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด กำหนดประเภทคดีแตกต่างกันทำให้ผลของคดีแตกต่างกัน โดยศาลปกครองชั้นต้นแยกพิจารณาวันรู้เหตุ แห่งการกระทำละเมิดออกเป็นสองครั้งตามหนังสือขอเบิกจ่ายแต่ละฉบับ แล้วไม่รับคำฟ้องในส่วนหนังสือ ขอเบิกจ่ายฉบับที่สองเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย จึงยังไม่มีสิทธิ ฟ้องคดีในส่วนนี้ แล้ววินิจฉัยเฉพาะในส่วนที่ฟ้องขอให้จ่ายเงินตามหนังสือขอให้จ่ายเงินฉบับแรก ในขณะที่ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นแล้ว วันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี คือ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้สิทธิเรียกร้องขอให้จ่ายเงินค่าตอบแทนตามหนังสือฉบับแรกแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่จ่ายเนื่องจากไม่ได้จัดทำงบประมาณในส่วนของคุณค่าตอบแทนดังกล่าวไว้ วันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ทราบถึง การปฏิเสธการจ่ายเงินครั้งแรก จึงเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รู้หรือควรรู้ว่าจะไม่ได้รับค่าตอบแทน จึงรับคำฟ้องทั้งหมดของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไว้พิจารณาได้ และเมื่อศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดให้คดีนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นแล้ว ส่งผลให้การพิจารณาวันผิदनชำระหนี้และการคิดดอกเบี้ยผิदन แตกต่างไปจากวันผิदनในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด คือ วันทำละเมิด⁴⁴ แต่กรณีความรับผิด อย่างอื่นซึ่งเป็นหนี้ที่มีฐานมาจากกฎหมาย ซึ่งหนี้ดังกล่าวไม่ใช่หนี้ที่มีกำหนดชำระตามวันแห่งปฏิทิน วันใด จะถือว่าเป็นวันผิदन จึงต้องพิจารณาว่ามีการเตือนให้ชำระหนี้หรือไม่ หากมีการเตือนให้ชำระหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระ ลูกหนี้ก็จะผิदनเพราะถือว่าเขาเตือนแล้ว⁴⁵ แต่หากไม่มีการเตือนดังเช่นในคดีที่วิเคราะห์นี้ ก็จะถือว่าวันที่ได้ยื่นฟ้องคดีเป็นการเตือนให้ชำระหนี้ แต่ลูกหนี้ไม่ชำระ จึงตกเป็นผู้ผิदनและต้องรับผิ ดชำระดอกเบี้ยผิदनนับแต่วันที่ยื่นฟ้องเป็นต้นไป

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การกำหนดประเภทคดีพิพาท ต่างกันยังส่งผลให้มีความแตกต่างกันในการพิจารณาเนื้อหาแห่งคดี ในเรื่องการพิสูจน์ความรับผิดระหว่างละเมิด และความรับผิดอย่างอื่น เนื่องจากองค์ประกอบของความรับผิดทั้งสองประเภทแตกต่างกัน การพิสูจน์ จึงแตกต่างกัน โดยความรับผิดทางละเมิดนั้นองค์ประกอบ 4 ประการ คือ การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย จงใจหรือประมาทเลินเล่อ ความเสียหาย และความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการละเมิด ในขณะที่ ความรับผิดอย่างอื่นนั้นไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ หรือพิสูจน์ว่า

⁴⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 206 “ในกรณีนี้อันเกิดแต่ผู้ละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิदनมาแต่เวลาที่ทำละเมิด”

⁴⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 204 บรรคหนึ่ง “ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิदनเพราะเขาเตือนแล้ว”

ผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด⁴⁶ โดยหากเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ก็จะพิจารณาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่กำหนดสิทธิเรียกร้องนั้น หากเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่น กรณีที่แม้กฎหมายจะไม่ได้บัญญัติ แต่เป็นความรับผิดของรัฐในการชดเชยความเสียหายของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ ก็จะพิจารณาว่าการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ และความเสียหายเป็นผลโดยตรงจากการกระทำนั้นหรือไม่

ความแตกต่างอีกประการหนึ่งของการกำหนดประเภทคดีพิพาทที่แตกต่างกัน คือ หลักการในการเยียวยาความเสียหาย โดยการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดมีวัตถุประสงค์ให้ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้⁴⁷ โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเป็นไปตามมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ “ตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”⁴⁸ ในขณะที่การชดเชยค่าชดเชยหรือค่าทดแทนความเสียหายจากความรับผิดชอบอื่นที่ไม่ใช่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เป็นการกำหนดจำนวนเงินชดเชยความเสียหายที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รับมากกว่าบุคคลอื่นโดยปกติทั่วไป เช่น คดีสวนทุเรียน⁴⁹ การชดเชยขยายคลองชลประทานเพื่อก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัย แม้จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวมซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งแปดด้วยก็ตาม แต่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดต้องรับภาระมากกว่าประชาชนคนอื่นจากการปิดคลองชลประทาน ทำให้ต้นทุเรียนตายและขาดรายได้ ศาลให้ค่าขาดรายได้จากต้นทุเรียนตามปกติ โดยหักลดความเสียหายจากเหตุฝนตกน้อย ทำให้ไม่มีน้ำเพียงพอ หรือคดีก่อสร้างด่านขังน้ำหนกทำให้ส่วนหนึ่งของหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นจุดที่ไม่สามารถออกสู่ถนนได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกที่ดิน ในขณะที่ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว ศาลให้จ่ายค่าทดแทนโดยใช้ราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินบริเวณดังกล่าว หรือคดีบางระกำโมเดล⁵⁰ ความเสียหายจากการที่น้ำท่วมนาของผู้ฟ้องคดีส่วนหนึ่งเกิดจากการก่อสร้างทำนบกั้นดินปิดกั้นในลำน้ำ ศาลให้เยียวยาความเสียหายเฉพาะส่วนที่เป็นต้นทุนการผลิตที่มีการลงทุนไป

⁴⁶ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 102/2566 คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากกฎ โดยไม่ใช้การกระทำการใดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อพนักงานผู้ครบเกษียณอายุโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายอันจะเป็นการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

⁴⁷ ดังจะเห็นได้จากการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 438 วรรคสอง ที่บัญญัติให้ “...ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกวนขึ้นนั้นด้วย”

⁴⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 438 วรรคหนึ่ง “ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

⁴⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1198/2558

⁵⁰ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 270/2563

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดทั้งสี่แนวทางและความแตกต่างของการกำหนดประเภทของคดีที่ต่างกันดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่า การแยกความแตกต่างระหว่างความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอย่างอื่นนั้นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก และการแบ่งแยกบางครั้งไม่ใช่เรื่องง่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งสร้างความสับสนพอสมควรให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน ทั้งหากกำหนดประเภทคดีที่ต่างกัน ระหว่างความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดอย่างอื่น อาจทำให้เนื้อหาแห่งคดีและวิธีพิจารณาคดีแตกต่างกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางที่กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ดังที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดคดีที่ว.เคราะห์นี้ได้วินิจฉัยว่า “หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่าตอบแทนคณะกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานก่อสร้างที่กระทรวงการคลังแจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติในการเบิกจ่าย เป็นกฎที่ให้ผู้ควบคุมงานก่อสร้างมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง จึงเป็นกฎที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นผู้ควบคุมงานที่จะเบิกค่าตอบแทนดังกล่าว อันเป็นความรับผิดของรัฐหรือสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากกฎการฟ้องขอให้ชดใช้เงินค่าตอบแทนนี้ จึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้ที่เกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายดังกล่าวในการพิจารณาเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้างให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แล้วไม่เบิกจ่าย จึงเป็นการฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้อันมีฐานมาจากกฎ ไม่ได้เป็นเงินหรือสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิด จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากกฎและการใช้อำนาจตามกฎหมาย”

ผู้เขียนเห็นว่า กรณีที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเงินที่ทางราชการต้องจ่ายเพื่อตอบแทนการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการ เจ้าหน้าที่ หรือบุคคลภายนอกที่ได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่นั้น การจ่ายเงินตามหลักเกณฑ์นี้มีฐานมาจากกฎหมาย เมื่อผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่แล้ว ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองต้องชำระหนี้อันมีฐานมาจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว หากเรียกให้ชำระหนี้แล้วหน่วยงานปฏิเสธไม่ชำระ การฟ้องขอให้จ่ายเงินจึงเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องของตนขอให้ชำระหนี้ที่มีฐานมาจากกฎหมาย การที่หน่วยงานของรัฐอาศัยอำนาจตามหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายพิจารณาเบิกจ่ายหรือไม่เบิกจ่ายเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ใช่การกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการละเมิดต่อผู้ขอให้เบิกจ่ายแต่อย่างใด

ภายหลังจากมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ว.เคราะห์นี้ ประเด็นปัญหาเรื่องการพิจารณา กำหนดประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์หรือค่าตอบแทนที่กฎหมายกำหนดนี้ได้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ในการประชุมครั้งที่ 12/2564 ในคดีพิพาทเกี่ยวกับ

การจ่ายเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 จากบ้านาญปกติสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่โอนมาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เนื่องจากการกำหนดประเภทของคดีพิพาทต่างกัน โดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่ประชุมใหญ่ฯ พิจารณาแล้วมีมติว่า “ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มจากบ้านาญปกติสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่โอนมาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ถือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย” ซึ่งต่อมาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 539/2566 วินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า มีสิทธิได้รับเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ 25 ของเงินบ้านาญปกติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2516 จึงเป็นการฟ้องเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์ตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและฟ้องเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 392/2567 (ป.) วินิจฉัยว่า สิทธิในการได้รับเงินเพิ่มจากบ้านาญปกติของผู้ฟ้องคดีเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นโดยกฎหมายตามข้อ 31 (2) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว หากใช้เป็นสิทธิที่มีมูลมาจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรุงเทพมหานครและสำนักงานการคลังกรุงเทพมหานคร) ที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่อำนาจฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่เป็นการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย⁵¹ จะเห็นได้ว่าเป็นการให้เหตุผลในทำนองเดียวกันกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่วิเคราะห์นี้

อนึ่ง นับแต่มีมติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวเป็นต้นมาจากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดพบว่า ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพื่อเรียกร้องเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด ส่วนใหญ่แล้วศาลปกครองสูงสุดกำหนดให้เป็น

⁵¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 493/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 500/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 503/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 509/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 567/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 819/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 941/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 948/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 1039/2565 (ประชุมใหญ่) อ. 82/2567 (ประชุมใหญ่) และ อ. 423/2567 (ประชุมใหญ่) กำหนดประเภทคดีพิพาทเช่นเดียวกัน

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดอีกต่อไป⁵²

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากมีคำพิพากษาคดีที่วิเคราะห์และมติที่ประชุมใหญ่ฯ ที่ 12/2564 ที่ได้กำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องในมูลหนี้อันเกิดจากการใช้สิทธิประโยชน์ตามกฎหมายกำหนด เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ยังคงปรากฏคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองสูงสุดบางคดีที่กำหนดให้คดีพิพาทข้างต้นนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ได้แก่ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 902/2565 คดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นฟ้องขอให้จ่ายเงินเพิ่มร้อยละ 25 จากเงินบำนาญปกติ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ⁵³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 199/2566 คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในเงินค่าตอบแทนพิเศษประจำปีตามระเบียบคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายค่าตอบแทนพิเศษประจำปีตามผลการดำเนินงานของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. 2556 ถือเป็นสิทธิที่กำหนดขึ้นโดยระเบียบและข้อบังคับของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิ้น มิใช่เป็นสิทธิที่มีต้นกำเนิดมาจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ถือเป็นการกระทำละเมิด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร⁵⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 714/2567 คดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเสียหายจากการไม่จ่ายเงินประจำตำแหน่งและเงินค่าตอบแทนนอกเหนือจากเงินเดือนย้อนหลังให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย เป็นการฟ้องคดีเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองไม่จ่ายเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทนที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่

⁵² ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 346/2567 คดีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีส่งจ่ายบำนาญปกติให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยให้คำนวณนับเวลาราชการเป็นทวีคูณในช่วงเวลาระหว่างวันที่ 3 พฤษภาคม 2534 ถึงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2541 อันเป็นการเรียกร้องสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่มีกฎหมายรองรับ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

⁵³ ในขณะที่คดีพิพาทประเภทที่ใกล้เคียงกันนี้ ข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติสำหรับข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่โอนมาเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ประชุมใหญ่กำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 575/2566 อ. 587/2566 และ อ. 1105/2566 ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการจ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติสำหรับข้าราชการพลเรือนที่โอนมาเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน ศาลกำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย **อันจะเห็นได้ว่าการกำหนดประเภทคดียังคงไม่สอดคล้องและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน**

⁵⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อร. 127/2566 อร. 156/2566 อร. 158/2566 และ อร. 198/2566 วินิจฉัยเช่นเดียวกัน



ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคำพิพากษาศาลปกครองอุบลราชธานีที่ 59/2567 ซึ่งเป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้จ่ายเงินค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง (ดังเช่นคดีที่กำลังวิเคราะห์อยู่นี้) ศาลปกครองชั้นต้นกำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันแสดงให้เห็นได้ว่า ยังคงมีความไม่สอดคล้องกันในการกำหนดประเภทของคดีพิพาทกรณีการฟ้องเพื่อเรียกร้องเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดอยู่

กรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาประการแรกว่า ปัญหาว่าความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ในการจ่ายเงินตามกฎหมายมีได้หรือไม่

ความเห็นทางวิชาการหนึ่งเห็นว่า เมื่อพิจารณาคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสในคดี Couitéas⁵⁵ ที่นาย M. Couitéas ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐกรณีไม่บังคับคดีตามคำพิพากษาให้ขับไล่ชนพื้นเมืองดั้งเดิมจำนวนประมาณ 8,000 คน ออกจากที่ดินของตนโดยเจ้าหน้าที่ปฏิเสธไม่ใช้กำลังเข้าจัดการบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากเห็นว่าการบังคับคดีจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือความไม่ปลอดภัยขึ้นในบ้านเมือง ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสเห็นว่า แม้ในภาวะการณ์ดังกล่าว การปฏิเสธไม่ใช้กำลังบังคับคดีจะเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็อาจปล่อยให้ความเสียหายจากคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวตกเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ เมื่อเกิดความเสียหายจึงไม่อาจปล่อยให้ความเสียหายจากคำสั่งปฏิเสธดังกล่าวตกเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสพิพากษาให้รัฐจ่ายค่าชดเชยหรือค่าทดแทนแก่นาย M. Couitéas ซึ่งจากคำพิพากษานี้มีความเห็นทางวิชาการส่วนหนึ่งเห็นว่า การที่ฝ่ายปกครองไม่ขับไล่คนพื้นเมืองออกจากที่ดินเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่ไม่ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นละเมิด อันเป็นการยอมรับหลักความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยในการปฏิบัติหน้าที่⁵⁶

⁵⁵ C.E., 30 nov. 1923, Couitéas, Gr.Ar. 13e éd., p. 260. สรุปรจาก ฤทัย หงส์ศิริ, *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 30*, น. 334., บุษพา อัครพิมาน, *หลักกฎหมายทั่วไป*, 2549 [ออนไลน์], เข้าถึงจาก <http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=920> เมื่อ 27 สิงหาคม 2567.

⁵⁶ เอกสารประกอบการเสวนาปัญหากฎหมายปกครองสารบัญญัติและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 4 หัวข้อ “คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอย่างอื่น” เมื่อวันอังคารที่ 28 มิถุนายน 2565, [ออนไลน์], น. 12, เข้าถึงจาก <http://intranet2.admincourt.go.th/02-office/office43/webpage65/T/to/to-2565-1/doc/to-2565-04.pdf>. เมื่อ 27 สิงหาคม 2567.

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า ในคดี Couitéas นี้ ศาลปกครองสูงสุดฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า การที่รัฐบาลฝรั่งเศสปฏิเสธไม่ใช้กำลังบังคับคดีให้ เนื่องจากได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการบังคับคดีจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือความไม่ปลอดภัยขึ้นในบ้านเมือง อันอาจเกิดขึ้นจากการขับไล่คนจำนวนมาก ซึ่งรัฐบาลสามารถปฏิเสธการใช้กำลังได้โดยชอบด้วยกฎหมายเมื่อได้พิจารณาถึงความปลอดภัยแล้ว แต่นาย M. Couitéas ก็มีสิทธิที่จะคาดหวังความช่วยเหลือจากรัฐบาลในการบังคับคดีตามคำพิพากษาที่เป็นประโยชน์ต่อเขาเช่นกัน แต่การไม่บังคับคดีให้หากเกินระยะเวลาหนึ่ง (มีต่อหน้าถัดไป)

ประเด็นต้องพิจารณาประการต่อมา กรณีที่หน่วยงานทางปกครองไม่จ่ายเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด จะเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติในการจ่ายเงินตามกฎหมายได้หรือไม่

กรณีนี้ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า แม้การกำหนดประเภทของคดีพิพาทยังคงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งไม่กระทบต่อผลของคดีดังเช่นการกำหนดเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดกับความรับผิดอย่างอื่นดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้น และแม้ถ้อยคำในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา “คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ก็ตาม แต่โดยหลักการแล้ว เมื่อความรับผิดอย่างอื่นของรัฐเกิดจากความต้องการของรัฐที่จะชดเชยความเสียหายอันเกิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักการนี้เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับทั้งจากคำพิพากษาของศาลปกครองไทยเอง ตลอดจนหลักการนี้ก็เป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับและใช้ในกฎหมายต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายอิตาลีที่ได้กล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ 2.1 หรือความรับผิดของรัฐที่ศาลกำหนดให้รัฐต้องรับผิดแม้การดำเนินการของรัฐนั้นจะไม่ได้เป็นการกระทำผิดก็ตาม หรือที่ฝรั่งเศสเรียกว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิด ในขณะที่การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรนั้น จะมีความแตกต่างออกไป ซึ่งหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัตินี้ หมายถึง หน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครองในการออกกฎ คำสั่ง การกระทำอื่นใด หน้าที่ที่จะต้องดำเนินการทางปกครองหรือบริการสาธารณะ และหน้าที่ต้องดูแลทรัพย์สินที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ถือเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และหากก่อให้เกิดความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิด นอกจากนี้ การไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนที่กำหนดไว้ในกฎหมายไม่ใชการกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรแต่อย่างใด เพราะไม่ได้ก่อให้เกิดหนี้หรือความรับผิดแต่เป็นเพียงการไม่ชำระหนี้เท่านั้น ดังนั้นการนำเรื่องการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรซึ่งเป็นการกระทำละเมิดอันเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 56)

ไม่อาจถือว่าเป็นภาระที่เขาต้องรับผิดชอบตามปกติได้ ทำให้เกิดความเสียหายแก่ นาย M. Couitéas ในฐานะเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ จึงเป็นกรณีที่มีความเสียหายนี้เกิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมาย นาย M. Couitéas ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยจากความเสียหายอันเกิดจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดของรัฐกรณีนี้จึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการกระทำอันชอบด้วยกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ใช่ความรับผิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแต่อย่างใด

มาปะปนกับความรับผิดอย่างอื่นอันเป็นความรับผิดในความเสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขัดแย้งกันในหลักการของความรับผิดอย่างอื่น ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า การกำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ย่อมไม่สอดคล้องกับแนวคิดของความรับผิดอย่างอื่นที่มุ่งหมายให้รัฐชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดความเสียหาย

2.4 วันผิดนัดชำระหนี้และดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัด

โดยที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับวันผิดนัดชำระหนี้และดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดสำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นไว้เช่นเดียวกับการกระทำละเมิดหรือการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่มีกฎหมายกำหนดวันคิดดอกเบี้ยผิดนัดไว้อย่างชัดเจน จึงมีปัญหาว่าจะใช้กฎหมายใดมาพิจารณาซึ่งเมื่อพิจารณาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ผ่านมาพบว่ามีสองแนวทาง

โดยแนวทางหนึ่งนำมาตรา 224 ประกอบมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁵⁷ มาใช้ ได้แก่ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 89/2560 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีความรับผิดที่จะต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และผู้ฟ้องคดีที่ 2 เมื่อไม่ชำระตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีหน้าที่ชำระดอกเบี้ยในอัตราดังกล่าว โดยเทียบเคียงกับอัตราดอกเบี้ยจากกรณีกระทำละเมิดตามมาตรา 224 ประกอบมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 270/2563 ความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำโดยชอบ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดดอกเบี้ยในมูลหนี้ดังกล่าวไว้โดยตรง จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับคดีนี้

ในขณะที่อีกแนวทางหนึ่งนำมาตรา 224 ประกอบมาตรา 204 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้⁵⁸ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 171/2559 ซึ่งศาลเห็นว่าในส่วนของการดอกเบี้ยผิดนัดนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสือขออนุมัติเบิกจ่ายค่าตอบแทนผู้ควบคุมงานก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระเมื่อหนี้ดังกล่าวไม่ใช่หนี้ที่มีกำหนดชำระตามวันแห่งปฏิทิน และไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้เตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระหนี้ จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2559 อันถือว่าเป็นการเตือนให้ชำระหนี้แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว และต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันที่ยื่นฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

⁵⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 206 “ในกรณีหนี้อันเกิดแต่มูลละเมิด ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำการละเมิด”

มาตรา 224 วรรคหนึ่ง “หนี้เงินนั้น ท่านให้คิดดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละเจ็ดกึ่งต่อปี...”

⁵⁸ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 204 วรรคหนึ่ง “ถ้าหนี้ถึงกำหนดชำระแล้ว และภายหลังแต่นั้นเจ้าหนี้ได้ให้คำเตือนลูกหนี้แล้ว ลูกหนี้อย่างไม่ชำระหนี้ไซ้ ลูกหนี้ได้ชื่อว่าผิดนัดเพราะเขาเตือนแล้ว”

ตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง และมาตรา 224 วรรคหนึ่ง และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 349/2566 คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และโดยที่การกำหนดดอกเบี้ยกรณีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับการกระทำละเมิด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 224 วรรคหนึ่ง และมาตรา 204 วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับแก่คดีนี้ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 132/2564 คดีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่จ่ายเงินค่าตอบแทนตามต้นทุนการบริการในอดีตให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการไม่ชำระหนี้เมื่อหนี้ถึงกำหนด ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตกเป็นผู้ผิดนัดและต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยผิดนัดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี ตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา 224 วรรคหนึ่ง และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 333/2565 สำหรับดอกเบี้ยผิดนัด นั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือติดตามทวงถาม ขอเบิกเงินค่าสอนพิเศษและค่าสอนเกินภาระงานสอน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังคงเพิกเฉย ถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดนัดไม่ชำระหนี้แล้วตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขอที่จะชำระดอกเบี้ย ในระหว่างเวลาผิดนัดตามมาตรา 224 วรรคหนึ่ง

ผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวทางที่สอง เนื่องจากดังที่ ม.ร.ว. เสनीย์ ปราโมช ได้ให้คำอธิบาย เรื่อง “มูลแห่งหนี้” ว่า “หนี้ว่าจะเกิดจากมูลกรณีหลายอย่างต่างกัน เมื่อมีกฎหมายบทใดลักษณะใด จะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งฯ หรือที่ไหนก็ตาม เป็นบทรับรองให้พฤติการณ์อย่างใด ก่อความผูกพัน อันบังคับกันได้ตามกฎหมายลักษณะหนี้ ทำให้ฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหนี้มีสิทธิเรียกร้องตามความหมายในมาตรา 194 และให้บังคับกันได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายลักษณะหนี้แล้ว พฤติการณ์อย่างนั้นเป็นมูล แห่งหนี้ได้ทั้งสิ้น การที่จะมีกฎหมายบัญญัติเรื่องเช่นนั้นไว้ที่ไหนแห่งใดไม่ใช่ข้อสำคัญ และไม่จำเป็นต้อง บอกไว้ว่าเป็นบทกฎหมายกำหนดแห่งหนี้ ข้อสำคัญอยู่ที่ว่า ถ้าผลอาจเกิดขึ้น เป็นไป และบังคับกันได้ ตามกฎหมายลักษณะหนี้แล้ว ก็นับว่าเป็นมูลหนี้ได้ทั้งนั้น”⁵⁹ เมื่อพิจารณากรณีค่าชดเชยการเวนคืน หรือการรอนสิทธิ หรือกรณีสิทธิและประโยชน์ตอบแทน สวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนด จะเห็นได้ว่า เป็นกรณีที่มีกฎหมาย บัญญัติก่อความผูกพันอันบังคับได้ตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการณดังกล่าว อันเป็นหนี้ที่เกิดแต่มูลที่มีกฎหมาย บัญญัติไว้เป็นพิเศษอย่างอื่น ดังนั้นความรับผิดอย่างอื่นจึงถือเป็นหนี้อย่างหนึ่ง ซึ่งต้องปรับใช้บรรพ 2 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งศาลยุติธรรมก็ใช้บทบัญญัติในทำนองนี้ เพราะศาลยุติธรรม ก็นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เช่นกัน นอกจากนี้ ความจริงแล้ว ความรับผิดอย่างอื่นของรัฐมีมานานแล้ว ดังจะเห็นได้จากกรณีการเวนคืนหรือการรอนสิทธิ ซึ่งได้นำกฎหมาย

⁵⁹ เสनीย์ ปราโมช, ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยนิติกรรมและหนี้ เล่ม 1 (ภาค 1-2) พิมพ์ครั้งที่ 4, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2561), น. 298.

ในเรื่องนี้มาปรับใช้โดยตลอดโดยไม่แยกว่าเป็นกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายปกครอง เมื่อความรับผิดอย่างอื่นเป็นหนึ่งอย่างหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่หนึ่งอันเกิดจากละเมิด จึงไม่อาจนำมาตรา 206 มาใช้ได้ แต่ต้องนำบทบัญญัติเรื่องนี้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยต้องพิจารณาก่อนว่านี่ดังกล่าวเป็นหนี้ที่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทินหรือไม่ หากเป็นหนี้ที่กำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทินเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระแล้วไม่ชำระ ย่อมต้องถือว่าผิดนัดนับแต่เวลานั้น หากเป็นหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน จะต้องมีการเตือนให้ชำระหนี้ก่อนตามมาตรา 203⁶⁰ หากเตือนแล้วหน่วยงานทางปกครองไม่ชำระจึงจะถือว่าผิดนัด ซึ่งดอกเบี้ยในระหว่างเวลาผิดนัดย่อมเป็นไปตามมาตรา 224 ทั้งนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดส่วนใหญ่เห็นด้วยกับแนวทางหลังนี้เช่นกัน⁶¹

2.5 ข้อสังเกตเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติเรื่องนี้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีที่วิเคราะห์และคดีอื่น ๆ ที่ได้กล่าวถึงในหัวข้อ 2.4 พบว่า มีความไม่สอดคล้องกันของนิติวิธีในการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น โดยศาลปกครองสูงสุดได้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในคดีสองแบบด้วยกัน คือ (1) นำมาใช้โดยตรง (ซึ่งคดีส่วนมากและในคดีที่วิเคราะห์ก็นำมาใช้โดยตรง)⁶² และ (2) นำมาใช้ในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง ได้แก่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 925/2561 โดยที่การกำหนดดอกเบี้ยกรณีความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้

⁶⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 203 วรรคหนึ่ง “ถ้าเวลาอันจะพึงชำระหนี้มีได้กำหนดลงไว้หรือจะอนุমানจากพฤติการณ์ทั้งปวงก็ไม่ได้ไซ้ ท่านว่าเจ้าหนี้อย่อมจะเรียกให้ชำระหนี้ได้โดยพลัน และฝ่ายลูกหนี้ก็ย่อมจะชำระหนี้ของตนได้โดยพลันดุจกัน”

⁶¹ สรุปรจากเอกสารประกอบการเสวนาปัญหากฎหมายปกครองสารบัญญัติและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ครั้งที่ 4 หัวข้อ “คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น”, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 56, ได้ว่า “กรณีหนี้ความรับผิดอย่างอื่น มิใช่หนี้อันเกิดแต่มูลละเมิดอันจะถือว่าผิดนัดมาแต่เวลาที่ทำละเมิด การคิดดอกเบี้ยในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น เงินค่าทดแทนที่ศาลกำหนดให้นั้น ศาลต้องพิจารณาว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับเป็นพิเศษนั้น เกิดขึ้นเมื่อใดเมื่อเงินค่าทดแทนเป็นหนี้ที่ไม่มีกำหนดเวลาชำระที่แน่นอนตามวันแห่งปฏิทิน หนี้จึงถึงกำหนดชำระเมื่อเจ้าหนี้ทวงถามตามมาตรา 203 และเมื่อไม่ปรากฏว่าเจ้าหนี้ทวงถามเมื่อใด จึงถือว่าการฟ้องคดีเป็นการทวงถามให้ลูกหนี้ชำระหนี้แล้วดอกเบี้ยจึงเริ่มนับแต่วันฟ้องคดีตามมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

⁶² อนึ่ง ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า กรณีที่ศาลปกครองไทยนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้โดยตรงในคดีปกครองนั้น ยังไม่แน่ใจว่าเป็นเพราะความคุ้นชินกับการเรียนในระบบที่ใช้กฎหมายเอกชนเป็นหลัก จึงนำมาใช้โดยอัตโนมัติ หรือเป็นกรณีที่เกิดผลึกแล้วจึงใช้บทบัญญัติเรื่องนี้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยตรง

เช่นเดียวกับการพิจารณาทำละเมิด จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 มาใช้บังคับแก่คดีนี้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งตามมาตรา 4 วรรคสอง⁶³

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 270/2563 ความรับผิดอย่างอื่นที่เกิดจากการบริหารจัดการน้ำโดยชอบ เป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดดอกเบี้ยในมูลหนี้ดังกล่าวไว้โดยตรง จึงต้องนำบทบัญญัติในมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 206 มาใช้บังคับกับคดีนี้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 969/2566 สำหรับในส่วนของการดอกเบี้ยนั้น โดยที่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติไว้ว่า หน่วยงานทางปกครองที่ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ค่าทดแทนความเสียหายกรณีความรับผิดอย่างอื่น ผิดนัดชำระหนี้เมื่อใด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 204 มาใช้บังคับแก่คดีนี้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง⁶⁴ เป็นต้น

ในชั้นนี้ เมื่อพิจารณาจากวิชาการที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า มีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกันในเรื่องนิติวิธีเช่นเดียวกัน กล่าวคือ

ฤทัย หงส์สิริ เห็นว่า “ความจริงแล้ว เมื่อความรับผิดของรัฐที่เกิดจากหลักเรื่องความเสมอภาคในการรับภาระของรัฐเป็นหนึ่งอย่างหนึ่ง และเมื่อไม่มีกฎหมายบัญญัติยกเว้นไว้โดยเฉพาะ จึงต้องใช้บทบัญญัติเรื่องหนึ่งในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เช่น ในเรื่องกำหนดเวลาชำระหนี้ การผิดนัด ดอกเบี้ยผิดนัด ไม่ใช่กรณีที่น่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับกับความรับผิดดังกล่าวในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียง”⁶⁵

ในขณะที่ มานิตย์ วงศ์เสรี เห็นว่า “แม้ในระบบกฎหมายไทยจะมีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนก็ตาม แต่ในทางเนื้อหายังไม่ปรากฏหลักกฎหมายปกครองที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองได้อย่างชัดเจนมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและความรับผิดเพื่อละเมิดของรัฐ กลับมีการนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในกฎหมายปกครอง เสมือนหนึ่งไม่มีความแตกต่างระหว่างสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง หรือความรับผิดทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความรับผิดทางละเมิดในกฎหมายปกครองเลยแต่อย่างใด”⁶⁶ โดยในบทวิเคราะห์เรื่องการนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองระหว่างระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทยนั้น มานิตย์ วงศ์เสรี เห็นว่า “ทั้งในระบบกฎหมายเยอรมันและกฎหมายไทยต่างยอมรับถึงความแตกต่างและลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครองที่แยกเป็นระบบกฎหมายที่เป็นเอกเทศ

⁶³ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1476/2559 อ. 925/2561 อ. 208/2562 อ. 263/2562 และ อส. 102/2566 วินิจฉัยโดยให้เหตุผลอย่างเดียวกัน

⁶⁴ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 139/2565 และ อผ. 142/2565 วินิจฉัยโดยให้เหตุผลอย่างเดียวกัน

⁶⁵ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 30, น. 334.

⁶⁶ มานิตย์ วงศ์เสรี, นิติวิธี การใช้และการตีความกฎหมาย : ศึกษาเปรียบเทียบระบบกฎหมายไทยและระบบกฎหมายเยอรมัน, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2562), น. 365-366.

ต่างหากจากกฎหมายแพ่ง โดยหลักทั่วไปแล้ว จึงไม่อาจจะนำกฎหมายแพ่งมาใช้ในกฎหมายปกครองได้... แต่เมื่อพิจารณาในเชิงระบบแล้ว...กฎหมายปกครองมีความเชื่อมโยงกับกฎหมายแพ่ง จึงทำให้ในกรณีที่กฎหมายปกครองปรากฏช่องว่างแห่งกฎหมาย หรือในกรณีที่กฎหมายปกครองไม่มีการบัญญัติหลักกฎหมายในเรื่องใดไว้ ศาลหรือผู้ใช้และตีความกฎหมายก็สามารถนำวิธีการอุดช่องว่างแห่งกฎหมายที่ปรากฏในนิติวิธีทั่วไปมาใช้ได้ ซึ่งก็จะสามารถนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้ในกฎหมายปกครองไทยได้ในฐานะบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่ง”⁶⁷

อภิราชย์ ชันธเสน ก็มีความเห็นเช่นเดียวกันว่า “ศาลจะนำกฎหมายเอกชนมาใช้โดยตรงก็เฉพาะแต่กรณีที่บทบัญญัตินั้นมีสถานะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมาย ซึ่งได้นำมาบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น นอกเหนือจากนี้จะต้องนำมาใช้ในฐานะที่เป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายเท่านั้น โดยควรนำกฎหมายเอกชนมาใช้ในการอุดช่องว่างของกฎหมายปกครอง โดยต้องพิจารณาก่อนว่ามีกฎหมายมหาชนสำหรับการปรับใช้แก่กรณีพิพาทหรือไม่ หากไม่มี จึงค่อยนำเอากฎหมายมหาชนมาใช้ ทั้งนี้ ตามหลักการในมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”⁶⁸

จะเห็นได้ว่าการจะนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในสถานะใด ยังคงเป็นปัญหาเกี่ยวกับนิติวิธีในกฎหมายปกครองที่ยังรอการพัฒนาหลักการในเรื่องนี้ต่อไป

3. บทสรุป

เมื่อบางครั้งการแยกความแตกต่างระหว่างคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น ไม่ใช่เรื่องง่าย การเข้าใจความแตกต่างของคดีพิพาททั้งสองประเภทนี้ และการเข้าใจในหลักการและเหตุผลของความรับผิดอย่างอื่นของรัฐจึงเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้สามารถกำหนดประเด็นคดีพิพาทให้ถูกต้อง เพราะหากกำหนดประเภทคดีพิพาทแตกต่างกัน อาจทำให้ผลของคดีแตกต่างกันได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทวิเคราะห์นี้

คำพิพากษาคดีที่วิเคราะห์นี้ถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการในการพิจารณากำหนดประเภทคดีพิพาทสำหรับกรณีการฟ้องเรียกร้องเงินตามสิทธิและประโยชน์ตอบแทนสวัสดิการ ประโยชน์เกื้อกูลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานตามที่กฎหมายกำหนดเอาไว้อย่างชัดเจน เป็นเหตุเป็นผล และเป็นลำดับ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานสามารถนำไปใช้ประกอบการพิจารณาว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และหากเป็นความรับผิดอย่างอื่น เป็นความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำประเภทใด

⁶⁷ เฟื่องอ้าง, น. 366-367.

⁶⁸ อภิราชย์ ชันธเสน, “การนำกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับกับข้อพิพาททางปกครอง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556), น. 244.

คดีที่วิเคราะห์ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่า การฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองจ่ายเงินตามที่กฎหมายบัญญัตินั้น เป็นการใช้สิทธิเรียกร้องในมูลหนี้อันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายในการพิจารณาเบิกจ่ายแล้วไม่เบิกจ่าย อันเป็นการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองไม่ชำระหนี้อันมีฐานมาจากกฎหมาย โดยเงินที่เรียกร้องให้จ่ายดังกล่าว ไม่ได้เป็นเงินหรือสิทธิเรียกร้องที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งต่อมาในคดีพิพาทที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครฟ้องขอให้จ่ายเงินเพิ่มจากบำนาญปกติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดก็ได้กำหนดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น โดยให้เหตุผลในทำนองเดียวกัน ดังนั้นคดีที่ฟ้องเพื่อเรียกร้องสิทธิประโยชน์จากหน่วยงานทางปกครองตามที่มีกฎหมายหรือระเบียบรองรับนั้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดแต่อย่างใด

นอกจากนี้ คดีที่วิเคราะห์นี้ยังแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของผลแห่งคดีระหว่างคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น หากกำหนดประเภทคดีพิพาทแตกต่างกัน ดังเช่นในคดีนี้ที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดกำหนดประเภทคดีแตกต่างกันทำให้ผลของคดีแตกต่างกัน ทั้งในประเด็นที่ว่าวันใดจะเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี อันส่งผลโดยตรงต่อการพิจารณาเงื่อนไขในการฟ้องคดีในส่วนของระยะเวลาการฟ้องคดีและการวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดีในส่วนของวันผิดนัดและดอกเบี้ยผิดนัดซึ่งแตกต่างกัน กล่าวคือหากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด วันที่ผิดนัดคือวันทำละเมิด แต่หากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ที่แม้จะไม่มีกฎหมายบัญญัติเรื่องวันผิดนัดและดอกเบี้ยผิดนัดเอาไว้ แต่โดยที่ความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจ่ายเงินตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นหนี้หนึ่ง จึงต้องนำหลักเกณฑ์เรื่องหนี้ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณา ถ้าเป็นหนี้มีกำหนดเวลาชำระหนี้ไว้ตามวันแห่งปฏิทิน หากลูกหนี้ไม่ได้ชำระตามกำหนด ลูกหนี้จะตกเป็นผู้ผิดนัดในวันดังกล่าว แต่หากไม่ใช่หนี้ที่มีกำหนดชำระตามวันแห่งปฏิทิน วันใดจะถือว่าเป็นวันผิดนัด ต้องพิจารณาว่ามีการเตือนให้ชำระหนี้หรือไม่ หากมีการเตือนให้ชำระหนี้แล้ว ลูกหนี้ยังไม่ชำระ ลูกหนี้ก็จะผิดนัดเพราะถือว่าเขาเตือนแล้ว แต่หากไม่มีการเตือนดังเช่นในคดีที่วิเคราะห์นี้ ก็จะถือว่าวันที่ได้ยื่นฟ้องคดีเป็นการเตือนให้ชำระหนี้ แต่ลูกหนี้ไม่ชำระ จึงตกเป็นผู้ผิดนัดและต้องรับผิดชอบดอกเบี้ยผิดนัดนับแต่วันที่ยื่นฟ้องเป็นต้นไป อันจะเห็นได้ว่าวันผิดนัดชำระหนี้ความรับผิดอย่างอื่นเป็นคนละวันกับวันผิดนัดหนี้ละเมิด



ดังนั้นจะเห็นได้ว่า การกำหนดประเภทคดีเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในคดีปกครอง และส่งผลต่อการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีและวิธีพิจารณาคดีอย่างมีนัยสำคัญ

คำสำคัญ : ความรับผิดอย่างอื่น, ความรับผิดทางละเมิด, การกำหนดประเภทคดีพิพาท, วันผิदनชำระหนี้, ดอกเบี้ยผิदन
