

บทที่ 2

แนวคิด ความเป็นมาของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

บทบาทหน้าที่และอำนาจหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนมีจำกัด และเนื่องจากรัฐมีอำนาจอธิปไตยและสั่งการโดยใช้อำนาจรัฐ รัฐจึงไม่ต้องรับผิดในการกระทำของรัฐและเจ้าหน้าที่ ต่อมารัฐขยายและเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐเป็นรัฐสวัสดิการ ทำให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐจัดทำบริการสาธารณะ ไม่ว่าจะทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ประกอบกับรัฐขยายบทบาทมากขึ้น เนื่องจากปัจจัยในเรื่องสงคราม วิกฤติการทางเศรษฐกิจและความเจริญทางเทคโนโลยี รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ที่มีโอกาสที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้มากขึ้นไป ด้วย เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น กระทำไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ ดังนั้นรัฐและประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมกันในการรับผิดชอบจากเหตุผลดังกล่าวทำให้เกิดแนวความคิดที่มีการขยายความรับผิดของรัฐเพิ่มขึ้น เพื่อประโยชน์ของผู้เสียหายที่จะได้รับการชดเชย ความรับผิดของรัฐอาจมีที่มาจากกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น สัญญา ปัจจุบันความรับผิดอันเนื่องมาจากการกระทำที่ชอบและมีชอบด้วยกฎหมาย เพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐ มีหลักเกณฑ์ให้เอกชนที่ได้รับความเสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐได้ หลักเกณฑ์ดังกล่าวตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ มาจากหลักเกณฑ์ในเรื่องละเมิด หรือ The Law of Tort ตามกฎหมายเอกชน ข้อสันนิษฐานของกฎหมายดังกล่าวในเรื่องละเมิด คือ Tort นั้น ให้ใช้บังคับกับเอกชน เจ้าหน้าที่ของรัฐ และศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาความรับผิดของฝ่ายปกครอง ได้แก่ ศาลยุติธรรม ประเทศที่ใช้รับกฎหมายนี้ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และ ประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน¹

ส่วนกฎหมายระบบซีวิลลอว์ของทางยุโรป ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เอกชนที่ได้รับความเสียหายสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ตามกฎหมายเอกชน และศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาความรับผิดของฝ่ายปกครองได้แก่ ศาลปกครอง อย่างไรก็ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองระบบ มีความมุ่งมั่นที่จะคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของเอกชนและหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

¹ ชาลซัช แสงศักดิ์. (2550). *คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 11.

ตามกฎหมายไทย เดิมรัฐไม่ต้องรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐเอง แต่เมื่อได้มีการขยายความรับผิดชอบของรัฐไว้ในกฎหมายต่างๆ และในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติขยายความรับผิดชอบของรัฐให้ต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนไว้หลายกรณี เช่น ให้พยานและผู้เสียหายในคดีอาญามีสิทธิได้รับค่าตอบแทนที่จำเป็นและสมควรจากรัฐ ให้จำเลยในคดีอาญาที่ถูกคุมขังระหว่างพิจารณาคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีได้เป็นผู้กระทำความผิด หรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด สิทธิได้รับค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายตามสมควร ตลอดจนสิทธิที่เสียไปเพราะการนั้นคืน ตามเงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ยังได้มีการบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น จากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบดำเนินงาน โดยส่วนรวม ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นต้น

2.1 ความเป็นมาของกฎหมายความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจในการปกครองประเทศเป็นของพระมหากษัตริย์ การฟ้องพระมหากษัตริย์หรือส่วนราชการต่างๆ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในพระปรมาภิไธยของพระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำได้ การฟ้องให้ข้าราชการบริหารรับผิดชอบด้วยประการใดๆ ก็ต้องเอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อนตามกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง² ซึ่งเดิมก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 การฟ้องร้องรัฐ (พระมหากษัตริย์) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางใด จะกระทำมิได้ เพราะถือหลัก The King Can do no Wrong เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ เว้นแต่พระมหากษัตริย์จะยินยอมให้ฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังเช่น กฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง “มาตราหนึ่ง มีผู้มาฟ้องทูลละอองธุลีพระบาท ด้วยคดีประการใดให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาให้พิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไต่ถามตีโพยจาลองโดยพลการเอง ท่านให้ลงโทษหกสถาน ฯลฯ” คำว่า คดีประการใดในกฎหมายฉบับนี้ เข้าใจว่าอาจเป็นคดีอาญาหรือละเมิด ประเภทที่เจ้าหน้าที่กระทำไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรหรืออาจเป็นคดีแพ่ง ประเภทต่างๆ ซึ่งรวมทั้งคดีอาญาคู่ด้วยก็ได้ แม้กฎหมายจะไม่ได้ระบุไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม ต่อมามีการแก้ไขกฎหมายผ่อนคลายเป็นให้เอกชนฟ้องคดีประเภทเรียกค่าสินไหมทดแทนได้โดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน ตลอดจนฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยในคดีอาญา ที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการได้เลย

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 17-18.

ถ้าโจทก์มีพยานสืบมากพอเห็นได้ว่าจำเลยมีพิรุณในที่สุด และในปี พ.ศ. 2475 ได้มีประกาศทางราชการบอกเลิกเอกสิทธิและความคุ้มครองของข้าราชการบริพารทั้งหมดและดำเนินคดีทั้งอาญาและทางแพ่งต่อข้าราชการ กระทำได้โดยไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตตั้งแต่ก่อน ดำเนินการฟ้องกระทรวงและกรมในฐานะหน่วยงานของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองก็สามารถกระทำได้ ถ้ากระทรวงหรือกรมจะยอมมาศาลหรือผู้ฟ้องอาจทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาในกรณีที่เจ้ากระทรวงไม่ยอมมาเป็นจำเลยแทนก็ได้ หลักปฏิบัติที่ถือกันว่ากระทรวงหรือกรมได้รับเอกสิทธิไม่ต้องมาศาลเพื่อการดำเนินคดีตามที่ถูกฟ้องร้องนี้ได้ถูกยึดถือกันเรื่อยมา จนเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แล้ว กระทรวงและกรมจึงสิ้นเอกสิทธิและคุ้มครองกันที่ไม่ต้องรับผิดชอบในการกระทำของตนอีกต่อไป ในปัจจุบันองค์กรฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ของไทยอาจถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบในกรณีกระทำการอันเป็นละเมิดและกรณีการปฏิบัติผิดสัญญาตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับการดำเนินคดีกับฝ่ายปกครองของอังกฤษ ตาม The Crown Proceeding Act 1947 หากมีข้อแตกต่างกันบ้างก็ตรงที่การดำเนินคดีแก่ฝ่ายปกครองของไทยนั้น มีกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นหลักการในการดำเนินคดี เช่นเดียวกับการดำเนินคดีของคู่ความทั่วไป³

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อเจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกก็ติดต่อหน่วยงานของรัฐก็ดี เจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายหรือแก่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไป มีสิทธิไต่เบี่ยเอาแก่ตัวเจ้าหน้าที่ผู้เป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายได้ในภายหลัง

2.2 แนวคิดของกฎหมายความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายปกครองอีกฉบับหนึ่งที่ได้นำแนวคิดของหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการไทย โดยเห็นว่า การนำหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่อันเกิดจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นยังไม่เหมาะสม เนื่องจากไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานของรัฐ จึงควรบัญญัติหลักเกณฑ์ความเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะให้มีลักษณะที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากหลักการของกฎหมายฉบับนี้เป็นหลักการใหม่ นักกฎหมายบางท่านก็เป็นห่วงหรือกังวลว่าจะเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา โดยเห็นว่าการใช้หลักเกณฑ์

³ ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ้างแล้ว. หน้า 22.

ตามกฎหมายฉบับนี้จะมีผลเป็น “การแบ่งแยกดำเนินคดีละเมิดออกเป็น 2 ฟีก 2 ฝ่าย เป็นการทำลายความเป็นเอกภาพของหลักกฎหมาย และอาจเป็นการจำกัดสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนที่มีอยู่เดิม โดยมีกรณีศึกษา ดังต่อไปนี้

2.2.1 กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

1) หากการละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะการละเมิดนั้นจะเป็นการกระทำในการดำเนินชีวิตส่วนตัวโดยแท้ หรือว่าเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำนั้นไม่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว ดังนั้นผู้เสียหายจึงต้องฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรงเท่านั้น ดังนี้แห่งคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518 ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า จำเลยเป็นข้าราชการสังกัดกรมไปรษณีย์จอดรถเก็บไปรษณีย์ภัณฑ์ตรงตู้ไปรษณีย์ จำเลยค่าตำรวจจราจรที่สั่งให้จำเลยจอดรถให้ถูกที่ ตำรวจชะงักศีรษะเข้าไปในรถแจ้งข้อหาฐานดูหมิ่นเจ้าพนักงาน จำเลยขับรถไปโดยเร็ว และผลักตำรวจตกจากรถ การค่าและการชดเชวงตำรวจเป็นเรื่องส่วนตัว ไม่เกี่ยวกับกรมไปรษณีย์ กรมไปรษณีย์ไม่ต้องรับผิดชอบ⁴

2) หากการละเมิดของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ก็ยังคงต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเป็นการเฉพาะตัว เพียงแต่ว่านอกจากผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิจะไปไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันดังต่อไปนี้

(1) กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดอยู่ในสังกัดของหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการ เช่น กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น มีฐานะเป็นกรม จังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

(1.1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีฐานะเป็นลูกจ้าง นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการในฐานะนายจ้างให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ที่ว่า “นายจ้างจะต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้าง ในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างกระทำไปในทางการที่จ้างนั้น” (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 667/2501, 2538/2518, 897/2519, 3175/2525) และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วน

⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1931/2518.

ราชการย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลัง ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 ที่ว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

(1.2) ถ้าเจ้าหน้าที่นั้นมีฐานะเป็นข้าราชการ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง แต่เนื่องจากราชการมิใช่ลูกจ้างของหน่วยงานรัฐที่เป็นส่วนราชการและส่วนราชการก็มีใช้นายจ้างของข้าราชการ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้เสียหายก็ยังสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการให้ร่วมรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้โดยอาศัยสิทธิตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรก ที่ว่า “ถ้าการกระทำตามหน้าที่ของผู้แทนของนิติบุคคลหรือผู้มีอำนาจแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น...”⁵ และเมื่อหน่วยงานของรัฐที่เป็นส่วนราชการได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว ส่วนราชการต้องมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตราเดียวกันที่ว่า “แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย”⁶

(2) กรณีที่เจ้าหน้าที่ซึ่งกระทำละเมิดอยู่สังกัดของหน่วยงานรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ การสื่อสารแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ฯลฯ

(2.1) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งมีฐานะเป็นลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงแล้ว ยังอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจในฐานะนายจ้างให้ร่วมกันรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ได้ด้วย ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425 ที่ว่า “นายจ้างต้องร่วมรับผิดชอบกับลูกจ้างในผลแห่งละเมิดซึ่งลูกจ้างได้กระทำไปในทางการที่จ้างนั้น” และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐวิสาหกิจย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบียดเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 426 ความว่า “นายจ้างซึ่งได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอก เพื่อละเมิดอันลูกจ้างได้ทำนั้น ชอบที่จะได้ชดใช้จากลูกจ้างนั้น”

⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 179/2495, 276/2538.

⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3954/2536.

(2.2) ถ้าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีฐานะเป็นกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการ หรือ ผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง แต่เนื่องจากกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจมิใช่ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ และรัฐวิสาหกิจก็มีใช้นายจ้างของกรรมการรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ดังนั้นผู้เสียหายจึงไม่อาจอาศัยสิทธิตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 435 ฟ้องรัฐวิสาหกิจ ผู้ว่าการ หรือผู้อำนวยการรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีฐานะเป็นผู้แทนของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ผู้เสียหายจึงอาจฟ้องรัฐวิสาหกิจให้ร่วมกันรับผิดชอบกับเจ้าหน้าที่ได้ โดยอาศัยสิทธิตามความในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 76 วรรคแรกที่ว่า “ถ้ากระทำตามหน้าที่ของผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคล เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น นิติบุคคลต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้น” และเมื่อรัฐวิสาหกิจได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว รัฐวิสาหกิจย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่ได้ในภายหลังตามความในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตราเดียวกันที่ว่า “แต่ไม่สูญเสียสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่ผู้ก่อความเสียหาย”

(2.3) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานรัฐหลายคนร่วมกันทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้น ตามความในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 435 ที่ว่า “ถ้าบุคคลหลายคนก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น โดยร่วมกันทำละเมิด ท่านว่าบุคคลเหล่านั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายนั้นความข้อนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ตัวได้แม้ว่าในพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย” และวรรคสองที่ว่า “อนึ่ง ผู้ยุงส่งเสริมหรือช่วยเหลือให้เกิดความละเมิด ท่านก็ให้ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย” ดังนั้น การที่ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้รับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็น “ลูกหนี้ร่วม” ของตน กล่าวคือ จะฟ้องเจ้าหน้าที่คนไหนคนใดให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตนโดยสิ้นเชิง หรือแต่โดยส่วนตัวก็ได้ตามแต่จะเลือก แต่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นยังคงต้องผูกพันอยู่ทั่วทุกคนจนกว่าผู้เสียหายจะได้รับชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้น (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 291) นอกจากผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรง ในฐานะที่เป็นลูกหนี้ร่วมของตนดังกล่าวแล้ว ยังอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายไปแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิที่จะไล่เบี้ยเอาแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ในภายหลังในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็นลูกหนี้ร่วมของตนเช่นกัน⁷

⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2541). “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่”. *วารสารศาสตร์* 15, 3. หน้า 368.

2.2.2 กรณีที่เจ้าหน้าที่ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

1) เมื่อเจ้าหน้าที่ละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเอง เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดนั้นเสมอ ทั้งนี้ โดยมีพักต้องคำนึงว่าการกระทำนั้นจะเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ในทุกกรณี

2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่หลายคนร่วมกันทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่เหล่านั้นจะต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้นได้แก่หน่วยงานของรัฐ ความข้อนี้ใช้ตลอดถึงกรณีที่ไม่สามารถสืบรู้ได้แน่ชัดว่าในจำพวกที่ทำละเมิดร่วมกันนั้น เจ้าหน้าที่คนไหนเป็นผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย อนึ่งผู้ยุงส่งเสริมหรือช่วยเหลือในการกระทำละเมิดก็ถือว่าเป็นผู้กระทำละเมิดร่วมกันด้วย ดังนั้นหน่วยงานของรัฐจึงอาจฟ้องเจ้าหน้าที่เหล่านั้นให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในฐานะที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นเป็น “ลูกหนี้ร่วม” ของตน กล่าวคือ ฟ้องเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเสร็จสิ้นเชิง การนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดมาใช้บังคับกับการละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีต่อบุคคลภายนอก และกับความรับทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ต่อหน่วยงานของรัฐเอง ดังที่กล่าวมาข้างต้นนั้นในบางกรณีก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ทั้งแก่ผู้เสียหายและแก่เจ้าหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารรัฐกิจอยู่ไม่ใช่น้อย⁸ ดังนี้

ประการแรก ในกรณีที่การละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยปกติแล้วผู้เสียหายจะฟ้องให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยตรง และเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าตนจะได้รับชดใช้สินไหมทดแทนเต็มจำนวนที่พึงจะได้ ผู้เสียหายยังต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ร่วมกันรับผิดชอบดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่ด้วย เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐจะชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายก็ต่อเมื่อศาลฎีกาพิพากษาชดใช้ ผู้เสียหายจึงต้องเสียทั้งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเช่น ค่าฤชาธรรมเนียม ค่าทนาย และเวลา ดังนั้น หากความเสียหายที่เจ้าหน้าที่ก่อให้เกิดขึ้นแก่ตนนั้นมีไม่มากนัก ผู้เสียหายก็อาจละความตั้งใจที่จะฟ้องคดี เนื่องจากค่าสินไหมทดแทนที่พึงจะได้คุ้มกับค่าใช้จ่ายและเวลาที่เสียไป

ประการที่สอง ในการดำเนินกิจการต่างๆ ของหน่วยงานของรัฐนั้น เจ้าหน้าที่ทำได้กระทำไปเพื่อตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือประโยชน์สาธารณะ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก หรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าจะได้กระทำไปด้วยความพลอเลอตามวิสัยของปุถุชนก็ตาม ย่อมเป็นที่เห็นได้ว่าไม่เป็นธรรมต่อเจ้าหน้าที่

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 370.

ประการที่สาม ในกรณีที่การละเมิดต่อบุคคลภายนอกเกิดจากการกระทำในปฏิบัติหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงานของรัฐซึ่งได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายไปแล้วมาไล่เบี้ยแก่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นอย่างลูกหนี้ร่วมของตน โดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใดก็ดี หรือในกรณีที่การละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเกิดจากการละเมิดของเจ้าหน้าที่หลายคน การที่หน่วยงานของรัฐเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่เหล่านั้นรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนอย่างลูกหนี้ร่วมโดยไม่คำนึงว่าเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายมากน้อยเพียงใด ย่อมไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่

ประการที่สี่ การปล่อยให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอกหรือต่อหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี ในผลแห่งละเมิดที่ตนได้กระทำไป ในการปฏิบัติหน้าที่นี้เสมอ ว่ากรณีใดๆ ก็ตาม การนำหลักกฎหมายเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับให้เจ้าหน้าที่ต้องร่วมรับผิดชอบในการกระทำของเจ้าหน้าที่คนอื่นด้วยก็ดี เป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานในหน้าที่ของตนเท่าที่ควร เพราะเกรงความรับผิดชอบที่จะเกิดแก่ตน กิจการบริการสาธารณะจึงขาดความต่อเนื่องและหยุดชะงัก และเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาถึงความรับผิดชอบของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จำเป็นที่จะต้องทำการศึกษาว่า เหตุใดรัฐหรือหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบเพื่อการละเมิดทางปกครอง และทำไมเจ้าหน้าที่กระทำการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่แล้วรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบด้วย เนื่องจากความรับผิดชอบของรัฐจะเกิดขึ้นเมื่อรัฐสามารถเป็นผู้ทรงสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบได้โดยฐานะนิติบุคคลบังคับและศาลที่มีอำนาจตลอดถึงเงื่อนไขความรับผิดชอบของรัฐและหน่วยงานของรัฐต่อไป

2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่าการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองจะมีผลในทางปฏิบัติได้ก็โดยการที่ระบบกฎหมายกำหนดให้มีการควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ประกอบด้วยหลักการย่อย

2 หลักการ คือ หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” ประการหนึ่ง และหลัก “ไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” อีกประการหนึ่ง⁹

2.3.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

หลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง การผูกพันตนต่อกฎหมายขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ องค์กรฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่ปฏิบัติไว้แต่หากกฎหมายไม่ได้กำหนดหน้าที่ให้องค์กร ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นกรณีที่องค์กรฝ่ายปกครองตัดสินใจดำเนินการตามแผนการปกครองเพื่อให้ชีวิตความเป็นอยู่ของราษฎรดีขึ้น เช่น การสร้างสวนสาธารณะ หรือการดำเนินการจัดกิจกรรมเพื่อส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ฯลฯ ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องละเว้นไม่กระทำการดังกล่าวนี้ให้ขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายก็เนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็นเอกภาพในระบบกฎหมายเพราะหากยอมให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้ โดยไม่มีผลร้ายใดๆ ตามมาแล้ว กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับในรัฐก็จะหาความหมายอันใดมิได้ ด้วยเหตุนี้้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายใดๆ ให้ขัดต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในบ้านเมืองได้ ถึงแม้ว่าหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย”¹⁰ จะกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎหมายก็ตาม แต่หลักการดังกล่าวไม่ได้มีเนื้อหาเลยไปถึงผลในทางกฎหมายที่จะเกิดขึ้น หากองค์กรฝ่ายปกครองกระทำการขัดต่อกฎหมาย การกำหนดผลในทางกฎหมายดังกล่าวถือเป็นเรื่องนิติบัญญัติที่ฝ่ายนิติบัญญัติต้องพิจารณาผลกระทบหลายด้านประกอบกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่เห็นประจักษ์ชัดอยู่ในตัวว่า หากระบบกฎหมายต้องการให้หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมายมีผลบังคับแล้ว ระบบกฎหมายนั้นๆ จะต้องกำหนดผลร้ายที่เกิดขึ้น หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักการดังกล่าวไว้ด้วย ในทางวิชาการและในระบบกฎหมายไทย การกระทำทางปกครองที่ขัดต่อกฎหมาย อาจเกิดผลในทางกฎหมายได้แตกต่างกันหลายกรณี เช่น การกระทำทางปกครองนั้นอาจตกเป็นโมฆะหรือไม่ก่อให้เกิดผลใดๆ ในทางกฎหมายตามที่ผู้กระทำการ

⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2546). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง: หลักการพื้นฐานของกฎหมายและการกระทำทางปกครอง*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 22-26.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

ดังกล่าวต้องการ หรือการกระทำทางปกครองนั้น มีผลในทางกฎหมาย แต่อาจถูกลบล้างได้ในภายหลัง เป็นต้น

2.3.2 หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” กำหนดว่า องค์กรฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่องค์กรฝ่ายปกครองในการกระทำการนั้น ในขณะที่หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย เรียกร้องแต่เพียงให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้ององค์กรฝ่ายปกครองยิ่งไปกว่านั้น กล่าวคือ การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีฐานะทางกฎหมายรับรอง เหตุผลเบื้องหลังของหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” อาจอธิบายได้โดยหลักประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา หลักนิติรัฐ และหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ตามหลักประชาธิปไตยที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น ต้องถือว่า รัฐสภาซึ่งสมาชิกได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นองค์กรที่มีความชอบธรรมมากที่สุดในการตัดสินใจเรื่องราวต่างๆ ที่สำคัญอันกระทบต่อการอยู่ร่วมกันของราษฎร ทั้งนี้ภายในกรอบของรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎกติกาพื้นฐานแห่งรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่ราษฎร ด้วยเหตุผลเช่นนี้ หากจะยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องมีการมอบอำนาจจากรัฐสภา จะยอมให้องค์กรฝ่ายปกครองกำหนดกฎเกณฑ์ขึ้นมาใช้บังคับตามอำเภอใจโดยอำนาจของตนเองหาได้ไม่

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะพบว่าหลักนิติรัฐเป็นหลักการที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ มีการกำหนดหลักนิติรัฐเรียกร้องให้มีการกำหนดนิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนในรูปของกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อที่ประชาชนจะได้คาดหมายได้ล่วงหน้าก่อนที่จะกระทำการใดๆ ลงไปว่ากฎหมายต้องการให้ตนประพฤติปฏิบัติอย่างไร การกำหนดกฎเกณฑ์ที่มีผลทั่วไปดังกล่าวจะกำหนดโดยองค์กรฝ่ายปกครองไม่ได้ เว้นแต่องค์กรฝ่ายปกครองจะได้รับมอบอำนาจจากรัฐสภาให้กำหนดกฎเกณฑ์ในรายละเอียด ซึ่งอยู่ในกรอบที่องค์กรนิติบัญญัติได้ตราไว้ล่วงหน้าแล้วในรูปกฎหมายหรือได้รับมอบอำนาจให้ออกคำสั่งเพื่อที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ได้ประกาศให้ประชาชนรู้ล่วงหน้าแล้วนั้น¹¹

ในที่สุดแล้วเรายังอาจให้เหตุผลสำหรับการยอมรับหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ได้จากหลักการประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานซึ่งปรากฏในรัฐธรรมนูญเช่นกัน หากพิจารณา รัฐธรรมนูญ ซึ่งว่าด้วยสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยแล้ว จะพบว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติคุ้มครองสิทธิ

¹¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ่างแล้ว. หน้า 27.

เสรีภาพต่างๆ ของประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้โดยเปิดโอกาสให้รัฐสภาตรากฎหมายมาจำกัดหรือ
ล่งล้าสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรองรับไว้ นั่นภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น
องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการล่งล้าสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ นั่นภายใต้
เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ดังนั้น องค์กรฝ่ายปกครองจึงไม่อาจกระทำการล่งล้าสิทธิเสรีภาพ
ของประชาชนได้ หากรัฐสภาไม่ได้ตรากฎหมายมอบอำนาจดังกล่าวไว้ให้

มีข้อพึงสังเกตว่า โดยหลักแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ นั้น
ต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น องค์กรฝ่ายปกครอง จะอ้างกฎหมายประเพณีมาเป็นฐาน
ในการใช้อำนาจปกครองหาได้ไม่ หากกฎหมายประเพณีดังกล่าวดำรงอยู่จริง ก็ย่อมเป็นหน้าที่ของ
องค์กรนิติบัญญัติที่จะบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรรับรองกฎหมายประเพณีนั้น หรือยกเลิก
กฎหมายประเพณีนั้นเสีย เพื่อความมั่นคงแน่นอนในระบบกฎหมาย

เมื่อพิจารณาหลักการย่อยทั้งสองหลัก “ความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทาง
ปกครอง” และจะพบว่าหลัก “การกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย” นั้นเป็นหลักการที่
ต้องใช้บังคับโดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการฝ่าฝืน
กฎหมายไม่ได้ ไม่ว่าจะกรณีใดๆ ส่วนหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” นั้น อาจเป็นที่ถกเถียงได้แย้ง
และมีมติแตกต่างกันได้ว่า หลักการนี้จะต้องบังคับใช้โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ หรือไม่

หากวิเคราะห์หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ประกอบกับเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว
จะเห็นได้ว่าหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” มุ่งคุ้มครองปัจเจกชนจากการกระทำขององค์กร
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จึงไม่สามารถกระทำการใดๆ อันเป็นการก้าวล่วงดินแดนแห่งสิทธิของ
ราษฎรได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจสิทธิที่กล่าวถึงนี้ไม่ได้ หมายความว่าเฉพาะสิทธิต่างๆ ที่ปรากฏ
อยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเท่านั้น แต่หมายถึงสิทธิที่ราษฎรได้รับมาจากกฎหมาย
ระดับพระราชบัญญัติด้วย กรณีที่กล่าวมานี้ ดูเหมือนจะไม่มีปัญหาใดๆ สำหรับการบังคับใช้หลัก
“ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แต่หากเป็นกรณีที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ได้กระทำการอัน
เป็นการกระทบสิทธิของบุคคล แต่กระทำการในลักษณะที่ส่งเสริมสนับสนุนให้บุคคลนั้นใช้สิทธิ
ของตนได้อย่างเต็มที่ หรือองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการในลักษณะที่เป็นการให้ความ
ช่วยเหลือแก่ราษฎร กรณีดังกล่าวนี้ยังจำเป็นที่จะต้องเรียกร้องให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้อง
กระทำการโดยมีฐานะทางกฎหมายรองรับหรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่ง จำเป็นที่รัฐสภาจะต้องตรา
กฎหมายกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวและมอบอำนาจให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการ
หรือไม่ ปัญหานี้ยังเป็นปัญหาที่หาข้อยุติที่แน่นอนในทางวิชาการไม่ได้ แม้ในต่างประเทศ การ
ยึดถือหลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ก็มีความเคร่งครัดแตกต่างกันออกไป สำหรับระบบ

กฎหมายไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ย่อมมีความหมาย ดังนี้¹²

1) มาตรการใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างภาระก้ำวล่วงเข้าไปในแดนสิทธิเสรีภาพของราษฎร จำเป็นจะต้องมีฐานะทางกฎหมายรองรับมาตรการดังกล่าวนั้น เช่น การใช้กำลังเข้าสลายการชุมนุมประท้วง การยกเลิกใบอนุญาตประกอบกิจการสถานบริการ การเรียกให้บุคคลไปเข้ารับราชการทหาร การเข้าตรวจค้นเคหสถาน การลงโทษทางวินัยแก่นักศึกษา เป็นต้น

2) มาตรการใดๆ ขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ราษฎร และไม่มีกฎหมายกำหนดเงื่อนไขการใช้มาตรการนั้นไว้เป็นพิเศษ องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำไม่ได้ แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การกระทำดังกล่าวขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ให้ประโยชน์แก่ราษฎรนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์ความชอบธรรมในทางกฎหมาย อันเป็นผลเนื่องมาจากการกำหนดคกเกณฑ์ของรัฐสภาด้วย เช่น การให้เงินอุดหนุนเกษตรกร การอนุญาตให้กู้ยืมเงินไปใช้ในการประกอบการเกษตรกรรม จะต้องมีการกำหนดวงเงินงบประมาณเพื่อการดังกล่าวไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม หากมาตรการขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งให้ประโยชน์แก่เอกชนรายใดรายหนึ่ง หรือหลายราย เป็นมาตรการที่เห็นได้ชัดว่ากระทบกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเอกชนรายอื่นแล้ว จำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายให้อำนาจกระทำดังกล่าวแก่ฝ่ายปกครองอย่างชัดเจนเสมอ มิฉะนั้นแล้ว การกระทำขององค์กรฝ่ายปกครองอาจขัดต่อรัฐธรรมนูญได้

2.4 ความหมายและเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 51 การฟ้องคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ทางที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงต้องยื่นฟ้องต่อศาล

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว. หน้า 31.

ปกครองเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการฟ้องเพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 หรือการฟ้องขอให้หน่วยงานทางปกครองพิจารณาขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แล้วเสร็จ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นั้น ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับ แต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้ว แต่ในกรณีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹³

นอกจากนั้น ในกรณีที่ฟ้องเป็นคดีพิพาททั้งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) การฟ้องเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่และหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามเวลาที่กำหนดเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหายซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ระยะเวลาการฟ้องคดีจะแตกต่างกัน กล่าวคือ

1) การฟ้องคดีเป็นพิพาททั้งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีหรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

¹³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจง จากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ ได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น.

และไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2) การฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หมายความว่า เมื่อใดที่มีผู้มีสิทธิฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีจะต้องนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี

กรณีที่ผู้กระทำละเมิดถึงแก่ความตายจะต้องฟ้องทายาทของผู้ทำละเมิดภายในอายุความมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1754 วรรคสาม กล่าวคือจะต้องฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกหมายถึง กรณีที่เจ้าหน้าที่ทราบแล้วว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกแม้อายุความตามสิทธิเรียกร้องนั้นจะยาวกว่าหนึ่งปีเจ้าหน้าที่จะต้องฟ้องร้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดก แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ทราบว่าตนมีสิทธิเรียกร้องต่อเจ้ามรดกในขณะที่เจ้าหน้าที่ได้รู้หรือควรรู้ถึงความตายของเจ้ามรดกอายุความ 1 ปี ก็ยังไม่เริ่มนับแต่ไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใดก็ตามหน่วยงานของรัฐที่เสียหายก็ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากทายาทของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด เมื่อพ้นกำหนดสิบปีนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดซึ่งเป็นอายุความที่ยาวที่สุด ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากผู้ทำละเมิดได้ เช่น นาย จ. ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลได้ทำสัญญาซื้อที่ดินเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 สูงกว่าราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้รับความเสียหายถึงว่านาย จ. ทำละเมิดเมื่อวันที่ 10 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2540 ต่อมานาย จ. ถึงแก่ความตาย เมื่อวันที่ 21 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2546 ผู้ฟ้องคดีได้รู้ถึงการที่นาย จ. ทำละเมิดและจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2550 ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องทายาทของนาย จ. ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อวันที่ 27 มีนาคม พ.ศ. 2551 แม้จะเป็นการฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้ถึงการตายของนาย จ. และรู้ว่ามีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนก็ตาม แต่ก็เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนด 10 ปี นับแต่วันที่นาย จ. ได้ทำละเมิดแล้ว¹⁴

¹⁴ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 491/2551.

เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

โดยปกติแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันใดแก่คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลตามทุนทรัพย์ตามอัตราที่ระบุไว้ในตารางหนึ่ง ท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งสำหรับคดีที่มีค่าขอขอให้ปลดเรื่องทุกข้ออันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้กล่าวคือ คดีที่มีทุนทรัพย์ไม่เกิน 50 ล้านบาทให้คิดค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองของทุนทรัพย์แต่ไม่เกิน 200,000 บาท สำหรับส่วนทุนทรัพย์ที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไปนั้นจะคิดในอัตราร้อยละ 0.1 และหากชนะคดีศาลก็จะสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลให้ทั้งหมดหรือบางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดี

ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎการสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรซึ่งมีค่าขอให้ศาลมีคำสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดีจะต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามอัตราที่กำหนดและในการมีคำพิพากษาศาลปกครองจะมีคำพิพากษาสั่งให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามส่วนแห่งการชนะคดีได้ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลหรือโดยสถานะถ้าไม่ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลจะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรก็สามารถยื่นคำขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นพร้อมกับคำร้องหรือคำอุทธรณ์หรือในภายหลังก็ได้และหากศาลเห็นว่ามิใช่เหตุผลตามคำขอศาลอาจอนุญาตให้ดำเนินคดีไปโดยยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วนก็ได้

เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาล

1) การฟ้องซ้ำ ได้แก่ คดีที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีถึงที่สุดแล้ว กฎหมายห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันนำคดีเดียวกันที่ศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งแล้วมาฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

2) การฟ้องซ้อน ได้แก่ กรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคดีต่อศาลปกครองแล้วและคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ต่อมาผู้ฟ้องคนเดียวกันได้ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นต่อศาลปกครองอีก กรณีนี้ศาลจะไม่รับคำฟ้องที่ยื่นมาภายหลังเพราะเป็นฟ้องซ้อน

3) การดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ ได้แก่ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นข้อใดแห่งคดีแล้วกฎหมายห้ามมิให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอันเกี่ยวกับคดีหรือประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดแล้วนั้นอีก เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด

โดยระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองเป็นปัญหาที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง¹⁵

การฟ้องเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งมาตรา 5 บัญญัติว่าหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ฉะนั้น หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ฟ้องคดีจะต้องฟ้องหน่วยงานเจ้าสังกัดของเจ้าหน้าที่นั้น โดยตรง ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐที่จะถูกฟ้องคดี เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่นั้นจะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐที่เข้าลักษณะดังนี้

- 1) กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม
- 2) เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดอยู่ และ
- 3) มีงบประมาณของตนเองซึ่งอยู่ในฐานะที่จะรับผิดชอบให้ค่าเสียหายได้ (คำสั่งศาล

ปกครองสูงสุดที่ 21/2548)

2.5 หลักเกณฑ์พื้นฐานที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง

2.5.1 ลักษณะการกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด”

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ว่าจะต้องรับในการกระทำละเมิดหรือไม่และต้องรับผิดมากน้อยเพียงใด ตลอดจนวิธีการเรียกค่าสินไหมทดแทนซึ่งหากการกระทำของเจ้าหน้าที่นั้นไม่เป็นละเมิดตามกฎหมายแล้ว กรณีก็ไม่จำเป็นต้องพิจารณาความรับผิดหรือบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

อย่างไรก็ดี การจะพิจารณาว่าการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่เป็นการละเมิดหรือไม่นั้น พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้บัญญัติหลักเกณฑ์ความรับผิดของหน่วยงานของรัฐต่อผู้เสียหายรวมทั้งความรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นโดยครบถ้วนประกอบมาตรา 3¹⁶ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ย่อมมีความหมายในทางกลับกันว่าในกรณีที่

¹⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.66/2552.

¹⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

มาตรา 3 บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับใดๆ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือซึ่งขัดแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน.

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มิได้บัญญัติเรื่องใดที่เกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดไว้เป็นการพิเศษ จึงต้องเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องคือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายทั่วไป จึงต้องนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539¹⁷

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นหลักทั่วไปของการกระทำที่ถือเป็น “ละเมิด” ซึ่งมีหลักเกณฑ์ 3 ประการ¹⁸ คือ

- 1) การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- 2) การทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย
- 3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

กรณีจึงเป็นปัญหาว่าการกระทำในลักษณะใดเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำเช่นใดเป็นการทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย และทำให้บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย ซึ่งจะได้แยกอธิบาย ดังต่อไปนี้

- 1) การกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

การกระทำโดยจงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงการกระทำของตนว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นมากน้อยเพียงใดก็ตาม กล่าวคือเป็นการกระทำภายใต้สำนึกของจิตใจ อย่างไรก็ดี การกระทำโดยจงใจมีความหมายกว้างกว่าการกระทำโดยเจตนา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสอง¹⁹ เพราะการกระทำโดยเจตนา ผู้กระทำได้ประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลของการกระทำ แต่การกระทำโดยจงใจมิได้หมายเลยไปถึงกับว่าจะต้องเจาะจงให้เกิดผลเสียหายอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้น โดยเฉพาะ ดังเช่นการกระทำโดยเจตนาในทางอาญา เช่น นาย ก. ฆังคฆอนตั้งปลุกสร้างของนาย ข. เนื่องจากเข้าใจว่านายกเทศมนตรีซึ่งเป็นเจ้า

¹⁷ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 101/2548.

¹⁸ ศักดิ์ สนองชาติ. (2544). คำอธิบายโดยย่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์นิติบรรณการ. หน้า 1.

¹⁹ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 59 วรรคสอง การกระทำโดยเจตนา ได้แก่การกระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เขี้ยวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น.

พนักงานท้องถิ่นมีคำสั่งให้รื้อถอน การกระทำของนาย ก. โดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดจากการกระทำของตนจึงเป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจ แต่ไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสียหาย เนื่องจาก นาย ก. ไม่มีเจตนาในการกระทำความผิด ดังนั้น การกระทำโดยเจตนาจึงเป็นการกระทำโดยจงใจ แต่การกระทำโดยจงใจอาจไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาเสมอไป

การกระทำโดยประมาท²⁰ ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

การกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึง การกระทำโดยมิได้เจตนาแต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย²¹

วิสัย หมายถึง สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำ เช่น การเป็นเจ้าของหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่หรือเป็นเจ้าหน้าที่ธรรมดา เป็นผู้ประกอบวิชาชีพหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่ง และหมายความรวมถึงระยะเวลาในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นั้นด้วย เป็นต้น

พฤติการณ์ หมายถึง เหตุภายนอกหรือปัจจัยแวดล้อมตัวผู้กระทำ ซึ่งอาจมีผลต่อความระมัดระวัง และทำให้การใช้ความระมัดระวังของแต่ละบุคคลแตกต่างกันไป เช่น สภาพของสถานที่ทำงานของเจ้าหน้าที่ จำนวนของประชาชนที่มาติดต่อกับเจ้าหน้าที่ หรือสภาพของทางเดินรถขณะเกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น

ในส่วน of สภาพเกี่ยวกับตัวผู้กระทำนั้น ต้องสมมติบุคคลขึ้นเปรียบเทียบ โดยบุคคลที่สมมติขึ้นนั้นต้องมีสภาพร่างกายถืออย่างเดียวกับผู้กระทำ แต่สภาพทางจิตใจถือในระดับทั่วไปของบุคคลในสภาพร่างกายอย่างเดียวกันทั้งบุคคลที่สมมติจะต้องสมมติว่าอยู่ในพฤติการณ์ภายนอกเช่นเดียวกับผู้กระทำด้วย เมื่อเปรียบเทียบกันกับบุคคลที่สมมติขึ้นจะไม่กระทำโดยขาดความระมัดระวังเหมือนที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ถ้าบุคคลที่สมมติจะกระทำเช่นเดียวกับที่ผู้กระทำได้กระทำไปแล้ว ย่อมถือไม่ได้ว่าผู้กระทำได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ

²⁰ ประมวลกฎหมายอาญา. มาตรา 59 วรรคสี่ กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่.

²¹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.10/2552.

2) กระทำต่อบุคคลอื่น โดยผิดกฎหมาย

กระทำโดยผิดกฎหมาย หมายความว่ารวมถึง การกระทำโดย ไม่มีอำนาจหรือไม่มีสิทธิ หรือทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งรวมถึงการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรซึ่งการกระทำโดยผิดกฎหมายอาจเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งว่าเป็นความผิด เช่นการกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่นๆ หรือการกระทำความผิดต่อกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ แม้มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะกำหนดให้การกระทำละเมิดต้องเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมายก็ตาม แต่ 421 ได้บัญญัติว่า “การใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อนให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นนั้นท่านว่าเป็นการอันมิชอบด้วยกฎหมาย” กรณีจึงอาจกล่าวได้ว่าการกระทำโดยผิดกฎหมายอันจะเป็นการกระทำละเมิดนั้นให้หมายความรวมไปถึงการใช้สิทธิที่ผู้กระทำมีอยู่ตามกฎหมายทำให้บุคคลอื่นเสียหายด้วย ดังนั้น การกระทำโดยผิดกฎหมายอาจเป็นกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด แต่เป็นการล่วงสิทธิหรือประทุษร้ายต่อสิทธิของบุคคลอื่น เช่น การใช้นามสกุลของบุคคลอื่น โดยไม่มีสิทธิหรือการทำให้ทรัพย์สินของบุคคลอื่นเสียหายโดยประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิตามมาตรา 421 จะต้องเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่ก่อนให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นฝ่ายเดียวหรือต้องมีเจตนาที่จะกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้เสียหายหรือเป็นการใช้สิทธิเกินส่วน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1581/2538 จำเลยที่ 1 สร้างหลุมฝังศพของสามีหรือสวองซุ่ยในที่ดินของตนเป็นเหตุให้โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินซึ่งอยู่ติดกันได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายเกินกว่าที่ควรจะเป็นหรือคาดหมายได้ว่าจะจะไปตามปกติหรือเหตุอันควร การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงเป็นละเมิด²²

3) บุคคลอื่นได้รับความเสียหาย

ในการกระทำละเมิดถึงแม้จะเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย หากผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำไม่ได้รับความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิด สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจะถือว่าเป็นการกระทำละเมิดนั้นมีลักษณะสำคัญดังนี้

(1) เป็นความเสียหายที่เป็นผล โดยตรงและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการกระทำละเมิด

(2) เป็นความเสียหายที่แน่นอน ไม่ว่าจะ เป็นความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือเป็นความเสียหายต่อสิทธิของบุคคลอื่นซึ่งกฎหมายรับรองคุ้มครอง ซึ่งอาจเป็นความเสียหายที่เป็นตัวเงินหรือความเสียหายอันมิใช่ตัวเงิน หรือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในเวลาปัจจุบันหรือความเสียหายในอนาคตอันจะต้องเกิดขึ้นแน่นอน

²² คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1581/2538.

(3) เป็นความเสียหายที่กฎหมายรับรองและคุ้มครอง

2.5.2 การกระทำละเมิดในทางแพ่งและละเมิดในทางปกครอง

แต่เดิมการกระทำละเมิดทุกกรณี ไม่ว่าจะเกิดจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเอกชนก็ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่งทั้งสิ้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์ความผิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และคู่กรณีต้องนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นฟ้องต่อ “ศาลยุติธรรม” เท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรถือเป็นคดีพิพาท ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งคู่กรณีต้องนำข้อพิพาทที่เกิดขึ้นฟ้องต่อ “ศาลปกครอง” ส่วนคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดในลักษณะอื่นคู่กรณีต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม

ด้วยเหตุนี้ คดีพิพาทอันเนื่องจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจเป็นได้ทั้งกรณีที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ซึ่งเรียกว่า “การกระทำละเมิดในทางปกครอง” หรือเป็นกรณีที่ต้องฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งเรียกว่า “การกระทำละเมิดในทางแพ่ง” โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาถึงความแตกต่างระหว่างลักษณะการกระทำละเมิดในทางแพ่งและลักษณะการกระทำละเมิดในทางปกครอง ดังนี้

1) ข้อพิจารณาการกระทำละเมิดในทางแพ่ง

ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางแพ่ง ต้องเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดของบุคคลระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนฝ่ายหนึ่งหรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งกรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดมีเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้

(1) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีใช้การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หรือที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยเหตุส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง

(2) เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่การกระทำในหน้าที่นั้น มิได้เกิดจากกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

(2.1) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายปกครอง อันได้แก่ การปฏิบัติหน้าที่โดยปกติทั่วไปมิได้เป็นการใช้อำนาจ หรือเป็นเรื่องการดำเนินการในทาง

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือเป็นเพียงการปฏิบัติการทางปกครองทางกายภาพ เพื่อให้
 กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จ

(2.2) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

(2.3) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือ

(2.4) การปฏิบัติหน้าที่มิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) ผลของการกระทำละเมิดเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (รวมถึงหน่วยงานทาง
 ปกครอง)

เขตอำนาจศาลและอายุความการฟ้องคดีการกระทำละเมิดในทางแพ่ง

ผู้ได้รับความเสียหายจะต้องนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรมภายในอายุความ
 ตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²³ ซึ่งได้กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องอัน
 เกิดแต่มูลละเมิดไว้ 2 กรณี คือ

กรณีแรก มีอายุความ 1 ปี นับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้อง
 ใช้ค่าสินไหมทดแทน

กรณีสอง อายุความ 10 ปี นับแต่วันทำละเมิด

วันทำละเมิดเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ได้กระทำหรือจนวันการกระทำอันเป็นมูลเหตุให้
 เกิดความเสียหายขึ้น ส่วนผลของการกระทำละเมิดเกิดขึ้นเมื่อใดเป็นอีกเรื่องหนึ่ง วันที่ทำละเมิดกับ
 วันที่ผลของการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจึงแตกต่างกัน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6024/2550)

2) ข้อพิจารณาการกระทำละเมิดในทางปกครอง

(1) ลักษณะการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดในทางปกครอง²⁴

ต้องเป็นข้อพิพาทจากการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่
 ของรัฐอันเนื่องจากสาเหตุ ดังต่อไปนี้

(1.1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย

(1.2) การออกกฎ ออกคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

(1.3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(1.4) การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

²³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. มาตรา 448 วรรคหนึ่ง สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่าน
 ว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่งนับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้อง
 ใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด.

²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

ทั้งนี้ โดยผลของการกระทำละเมิดดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น (รวมถึงหน่วยงานทางปกครอง)

การกระทำละเมิดในทางปกครองจึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

(2) ความรับผิดชอบของการกระทำละเมิดในทางปกครอง อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

(3) เขตอำนาจศาลและอายุความการฟ้องคดี

การกระทำละเมิดในทางปกครอง ผู้ได้รับความเสียหายต้องนำข้อพิพาทขึ้นฟ้องต่อศาลปกครอง ภายในอายุความตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับกากระทำละเมิดมีระยะเวลาการฟ้องคดีภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี

ผู้ที่อยู่ในฐานะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

(1) กรณีการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย และผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงแต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ส่วนจะต้องฟ้องต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมก็ขึ้นอยู่กับว่าเป็นคดีประเภทใด และหน่วยงานของรัฐที่อาจถูกฟ้องให้รับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่นั้นต้องเป็นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม มีงบประมาณของตนเอง ซึ่งอยู่ในฐานะเป็นนิติบุคคลที่จะรับผิดชอบในค่าเสียหายได้²⁵

อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีไม่ถูกต้อง ศาลมีอำนาจที่จะกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องได้ ซึ่งการกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งศาลมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เอง

(2) กรณีการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่จากการปฏิบัติหน้าที่ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ หมายความว่า เจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย โดยการฟ้องเรียกให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นส่วนตัวนั้นจะต้องฟ้องต่อศาล

²⁵ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 5.

ยุติธรรม จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองไม่ได้ เพราะเป็นละเมิดที่มีได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่²⁶

กรณีและผู้เสียหายฟ้องผิดตัว

กรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำความผิด บางครั้งผู้เสียหายอาจไม่รู้ว่าการกระทำความผิดเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือไม่ จึงทำให้เกิดกรณีการฟ้องผิดตัว เช่น กรณีที่ผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง แต่ฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ (มาตรา 5) หรือกรณีผู้เสียหายต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดให้รับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัว แต่ฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้ (มาตรา 6) แล้วแต่กรณี มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

(1) กรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิด โดยลำพังได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่อทำให้บุคคลภายนอกเสียหาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดไม่ต้องรับผิดในการกระทำความผิด แต่เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ ที่เจ้าหน้าที่อยู่ในสังกัดต้องรับผิดชอบและผู้เสียหายและหน่วยงานของรัฐก็ไม่มีสิทธิจะมาไล่เบี้ยเอาจากข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ทำละเมิดในภายหลังได้ กรณีเช่นนี้ ถ้าผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ให้รับผิดแทนที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมมีสิทธิที่จะขอให้ศาลออกหมายเรียกหน่วยงานของรัฐที่ตนสังกัดเข้ามาเป็นผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยร่วมเพื่อศาลจะได้พิพากษาในคราวเดียวกันให้ตนไม่ต้องรับผิดและให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในหมดแทนได้

(2) กรณีหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดร่วมกับเจ้าหน้าที่ของตน ได้แก่ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกเสียหาย ถ้าผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดแทนที่จะฟ้องเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ในสังกัดที่กระทำความผิดเข้าเป็นคู่ความในคดีได้

(3) กรณีหน่วยงานของรัฐไม่ต้องรับผิดเลย (ความผิดส่วนตัว) เนื่องจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่อยู่นอกเหนือหน้าที่ เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดจะต้องรับผิดเป็นส่วนตัว หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเข้ามาเป็นจำเลยร่วม เพื่อให้รับผิดเป็นการเฉพาะตัวได้

(4) ผู้ที่มีสิทธิเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณีเข้ามาเป็นคู่ความในคดี คือเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐที่ถูกฟ้องเท่านั้น ผู้เสียหายจะขอให้ศาลเรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเป็นคู่ความในคดีได้

²⁶ พระราชบัญญัติความรับผิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 6.

(5) ถ้าศาลพิพากษาขฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึง 6 เดือนนับแต่วันคำพิพากษานั้นถึงที่สุด

การใช้สิทธิไล่เบี่ยของหน่วยงานของรัฐ

กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกจากการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว (จากการที่ผู้เสียหายยื่นคำขอหรือตามคำพิพากษา) หน่วยงานของรัฐมีสิทธิที่จะออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนี้

- (1) เฉพาะกรณีที่เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง
- (2) ต้องคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณี
- (3) ต้องคำนึงถึงความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนร่วม

(4) ไม่นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ

(5) คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีต่อไป²⁷

กล่าวคือ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นนั้น กฎหมายบัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่และผู้เสียหายต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ แต่การกระทำละเมิดดังกล่าวมิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเป็นการเฉพาะตัวและผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรงแต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

การที่กฎหมายได้กำหนดกระบวนการพิจารณาระยะเวลาการพิจารณาและภาระหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐผู้รับคำขอไว้ชัดเจน หากหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามย่อมถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ²⁸

การที่ มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหายสามารถที่จะเรียกให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่กระทำละเมิด

²⁷ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539. มาตรา 8.

²⁸ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 554/2551.

ให้รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ก่อนที่จะฟ้องเป็นคดีต่อศาลและกำหนดชั้นตอนให้หน่วยงานต้นสังกัดต้องดำเนินการนั้นก็เพื่อให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทุกกรณีได้รับการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้น

2.5.3 เงื่อนไขการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีปกครองอันเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด นอกจากจะต้องพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลทั้งใน ด้านพื้นที่และในด้านเนื้อหา (ลักษณะของข้อพิพาท) ก็จะต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง และมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ยังต้องพิจารณาเรื่อง “เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง” ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ด้วยซึ่งจำแนกเงื่อนไขการฟ้องคดีได้ ดังนี้

1) เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี
2) เงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามชั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

3) เงื่อนไขเกี่ยวกับคำขอเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของฟ้องคดี

4) เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการฟ้องคดี

5) เงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล

6) เงื่อนไขเกี่ยวกับข้อห้ามในการฟ้องคดีต่อศาลและเงื่อนไขอื่นๆ

7) เงื่อนไขเกี่ยวกับความสมบูรณ์ของคำฟ้องและเอกสารที่ยื่นส่งศาล

เงื่อนไขเกี่ยวกับการเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง “ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้นต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง”

ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรือผู้เสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์ที่

เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาฟ้อง ซึ่งหมายถึงผู้ที่ได้รับผลจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำ และรวมถึงผู้เข้ามาแทนที่หรือผู้มีส่วนได้เสียกรณีคู่กรณีถึงแก่ความตาย เช่น ทายาท ผู้จัดการมรดก ผู้ปกครองทรัพย์สินมรดก หรือผู้สืบสิทธิของคู่กรณี เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีเรียกร้องความเสียหายที่ไม่ได้รับการเลื่อนชั้นเงินเดือน แต่ในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลผู้ฟ้องคดีถึงแก่ความตาย ผู้ร้องอยู่ในฐานะคู่สมรส และเป็นทายาทโดยธรรมของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา 1629 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีสิทธิเข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีได้