

ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองเทียบกับการกระทำละเมิด
Other Administrative Liabilities Compared to Torts

กัญญาพัชร ดุลยพัชร¹

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: kanyapach.d@tsu.ac.th

Kanyapach Dulyapach²

Faculty of Law, Thaksin University

140 Moo 4 Khao Rup Chang, Mueang, Songkhla 90000, Thailand

Email: kanyapach.d@tsu.ac.th

ยุทธชัย ดั่งสวัสดิ์³

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยทักษิณ

140 หมู่ 4 ตำบลเขารูปช้าง อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา 90000, ประเทศไทย

อีเมลติดต่อ: yutthachai.d@tsu.ac.th

Yutthachai Duangsawat⁴

Faculty of Law, Thaksin University

140 Moo 4 Khao Rup Chang, Mueang, Songkhla 90000, Thailand

Email: yutthachai.d@tsu.ac.th

Received: January 07, 2025 Revised: April 08, 2025 Accepted: April 11, 2025

¹ อาจารย์.

² Lecturer.

³ อาจารย์.

⁴ Lecturer.

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ และแนววินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง เพื่อนำไปสู่การหาคำตอบของเจตนารมณ์ตามกฎหมายของความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง ว่ามีการตีความเจตนาโดยมีวัตถุประสงค์นำไปใช้ในการพิจารณาทางปกครองเพียงใด และพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องอาศัยการตีความตามกฎหมาย

จากการศึกษาพบว่า ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง มีลักษณะเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการรับภาระสาธารณะเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไป และการรับความเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษ แม้ว่ารัฐจะกระทำโดยชอบหรือไม่ได้กระทำ ความผิดใด ๆ ก็ตาม รัฐก็ต้องรับผลในการกระทำนั้น รวมทั้งต้องเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยนั้นด้วย โดยเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองไว้ จึงต้องอาศัยการตีความตามแนววินิจฉัยของศาลปกครอง แต่ในขณะที่ยังคงประกอบของการทำละเมิด ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย

คำสำคัญ: ความรับผิด; ปกครอง; การเปรียบเทียบ; ละเมิด

Abstract

This article aims to study the principles and court rulings on other administrative liabilities in order to find the answer to the legal intention of other administrative liabilities, to what extent the intention has been interpreted with the purpose of being applied in administrative considerations, and to develop and improve the law to be clearer without relying on legal interpretation.

The study found that other administrative liabilities are legal actions of an administrative agency or government official, but have caused damage to a person. They are in accordance with the principle of liability without fault, which is the principle of protecting people who have been damaged or affected by the provision of public services or the performance of duties of government officials, including the burden of public burdens that are more than the general public and the acceptance of special risks. Even if the state acts properly or does not commit any wrongdoing, the state must accept the consequences of such actions, including compensating for the damages caused by the actions that caused the risk. When considering

the Administrative Court Act and Procedure B.E. 2542, Section 3 does not define the term “other administrative liabilities”. Therefore, the interpretation must be based on the rulings of the Administrative Court. However, the elements of a tort are stipulated in Section 420 of the Civil and Commercial Code, which means that it is an illegal act.

Keywords: Liability; Administrative; Compared; Torts

1. บทนำ

ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองเป็นเรื่องที่สำคัญ เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง มีโอกาสที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายโดยชอบ แต่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง จึงนำไปสู่ “ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง” ซึ่งจะแตกต่างจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการกระทำละเมิดเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองได้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อ จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด เป็นหลักการคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการรับภาระสาธารณะเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไป และการรับความเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษ แม้ว่ารัฐจะกระทำโดยชอบหรือไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ ก็ตาม รัฐก็ต้องรับผลในการกระทำนั้น รวมทั้งต้องเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยนั้นด้วย เป็นไปตามแนววินิจฉัยของศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.969/2566 ที่ศาลปกครองได้วางหลักไว้ แต่เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองไว้

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งความแตกต่างระหว่างการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่กับความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง มีดังนี้

2. การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองเทียบกับการกระทำละเมิด พบว่ามีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ดังต่อไปนี้

2.1 ลักษณะสำคัญของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 กำหนดว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิต แกร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น ซึ่งการกระทำละเมิดเป็นการกระทำโดย

ผิดกฎหมาย อันเป็นการล่วงเกินหรือฝ่าฝืนจารีตประเพณีหรือกฎหมายที่มีบัญญัติไว้ และถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองได้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อจะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 โดยมีองค์ประกอบ ดังนี้

2.1.1 มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้น ซึ่งการกระทำ หมายความว่า ทำการใด ๆ ที่เกิดผลในทางกฎหมาย แต่การงดเว้นการกระทำใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำก็ถือว่าเป็นการกระทำด้วย เช่น บิดามารดา มีหน้าที่ดูแลบุตรซึ่งยังเล็กอยู่ การที่บิดามารดาอยู่เฉยไม่หาอาหารให้ก็อาจถือว่าเป็นการกระทำได้ โดยการกระทำนั้นต้องจงใจ ซึ่งเป็นการเจตนา หรือประมาทเลินเล่อ โดยบุคคลที่จะต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิด “บุคคลใดกระทำความผิด บุคคลนั้นต้องรับผิด” จึงเป็นความรับผิดเฉพาะตัว (Personal liability) เป็นหลักทั่วไปในทางละเมิดที่กำหนดให้ผู้กระทำต้องรับผิดในสิ่งที่ตนเองกระทำไป ไม่สามารถผลักภาระให้ผู้อื่นได้⁵ ความรับผิดทางละเมิดนี้แยกจากความรับผิดในกรณีอื่น เช่น ความรับผิดตามสัญญาจ้างแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง กล่าวคือ นายจ้างต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดที่ลูกจ้างได้กระทำลงในการที่จ้างนั้นด้วย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 425⁶

สำหรับการกระทำโดยเจตนา หมายความว่า กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะที่เดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้น ส่วนการกระทำโดยประมาท หมายความว่า กระทำความผิดมิใช่เจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่ ซึ่งสอดคล้องกับนิยามตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 59 วรรคสี่ โดยในการดำเนินคดีอาญานั้น ในการดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงจะเป็นเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจซึ่งจะใช้วิธีการสอบข้อเท็จจริงจากผู้กระทำความผิดและบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันครบองค์ประกอบความผิดทางอาญา⁷

2.1.2 เป็นการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 มาตรา 4 กำหนดว่า “เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานอื่นใด⁸

2.1.3 เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) กำหนดว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

⁵ ศันสน์ภรณ์ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง และลามิควรได้, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, 2563), 57.

⁶ อธิษฐาน ปักษา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2566), 66.

⁷ ปพนธิ์ อธิษฐาน, “แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการสืบเสาะข้อเท็จจริงในคดีอาญาที่เด็กและเยาวชนกระทำความผิด,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 53, ฉ. 4 (ตุลาคม-ธันวาคม 2567): 1291-1334.

⁸ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539, มาตรา 4, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 113 ตอนที่ 60 ก (14 พฤศจิกายน 2539): 25-26.

หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จะเห็นได้ว่าการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งที่กล่าวมานั้น ต้องเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ จึงจะเข้าองค์ประกอบของการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)

2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับพินัยกรรมของยายตกเป็นโมฆะเพราะเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ยายของผู้ฟ้องคดีได้ไปทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองยกรรณสิทธิในที่ดินโฉนดแปลงหนึ่ง โดยมีปลัดอำเภอรักษาการแทนนายอำเภอเป็นผู้ทำพินัยกรรม ต่อมาเมื่อยายถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีไปทำการอำเภอก่อนเพื่อเปิดพินัยกรรม ปรากฏว่าพินัยกรรมดังกล่าวไม่มีลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ทำพินัยกรรม เนื่องจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของพินัยกรรมว่ามีการลงลายมือชื่อครบถ้วนหรือไม่ก่อนฉีกปิดของพินัยกรรม กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการที่พินัยกรรมของยายตกเป็นโมฆะ ถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และหากเป็นการกระทำละเมิดดังกล่าวต้องชดเชยค่าเสียหายเพียงใด

ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ปลัดอำเภอรักษาการแทนนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ทำพินัยกรรมนั้น ไม่ได้ตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะฉีกปิดของพินัยกรรม เป็นผลให้พินัยกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะ ตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

สำหรับคดีนี้ แสดงให้เห็นว่า การกระทำละเมิดเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองได้กระทำในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.3 คติพิพาทเกี่ยวกับเสาไฟโค่นล้มทับรถยนต์เพราะผู้รับจ้างรื้อถอนสายไฟ

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นายฟ้าและนายม่วงซึ่งเป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการของเทศบาลแห่งหนึ่ง (เดิมเคยเป็นลูกจ้าง ตามภารกิจของเทศบาล) ได้ทำการรื้อถอนสายไฟฟ้าและสายสื่อสารที่เชื่อมโยงระหว่างสำนักงานเทศบาลกับเสาไฟฟ้าหน้าท่าว่าการอำเภอ ส่งผลให้เกิดแรงเหวี่ยงเป็นเหตุให้เสาไฟฟ้าหน้าท่าว่าการอำเภอล้มลงแล้วดึงเอาเสาไฟฟ้าอีกต้นหักโค่นล้มตาม และล้มทับใส่รถยนต์ของผู้ฟ้องคดี (เจ้าของรถยนต์) ที่จอดอยู่บริเวณดังกล่าว จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากเหตุดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้นำรถยนต์เข้าซ่อมและมีหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายต่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ซึ่งได้รับแจ้งว่าต้องเรียกค่าเสียหายกับเทศบาลผู้ว่าจ้าง แต่เทศบาลเพิกเฉยต่อหนังสือเรียกร้องค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย โดยเทศบาลโต้แย้งว่า นายฟ้าและนายม่วงมิได้เป็นลูกจ้างในสังกัดของตน เทศบาลจึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดที่บุคคลทั้งสองได้กระทำ

ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นภายในเขตพื้นที่ และแม้นายฟ้าและนายม่วงจะเป็นเพียงผู้รับจ้างเหมาบริการ แต่เมื่อพิจารณาตามสัญญาจ้างและรายละเอียดของงานจ้าง (TOR) นั้น ได้กำหนดให้บุคคลทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งช่างไฟฟ้า กรณีจึงถือว่าบุคคลทั้งสองเป็นผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่นซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่บุคคลทั้งสองได้รับมอบหมายจากเทศบาลให้รื้อถอนสายไฟฟ้าและสายสื่อสาร จนเป็นเหตุให้เสาไฟฟ้ามล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีจนได้รับความเสียหาย เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การที่เทศบาลมิได้แจ้งประสานไปยังการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคซึ่งมีความเชี่ยวชาญในการติดตั้งและรื้อถอนระบบไฟฟ้าสาธารณะ และเป็นเจ้าของทรัพย์สินดังกล่าวให้เข้าตรวจสอบก่อนทำการรื้อถอน แต่กลับดำเนินการไปโดยพลการ กรณีจึงถือว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลไม่ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย และเป็นกรกระทำละเมิดที่เทศบาลต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นค่าซ่อมแซมรถยนต์ ค่าขาดประโยชน์ใช้สอย และค่าเสื่อมสภาพรถยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมทั้งดอกเบี้ยตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 23/2567)

สำหรับคดีนี้ แสดงให้เห็นว่า เมื่อพิจารณาตามสัญญาจ้างและขอบเขตของงานจ้างได้กำหนดหรือมอบหมายให้ผู้รับจ้างดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น แม้ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาบริการของเทศบาลจะมีชื่อลูกจ้างของเทศบาล แต่กรณีถือว่าผู้รับจ้างดังกล่าวเป็น “ผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น” จึงมีฐานะเป็น “เจ้าหน้าที่” ตามความหมายที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ (ผู้รับจ้าง) กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดและเป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานของ

รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่นภายในเขตพื้นที่ จึงไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบในการต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกผู้เสียหายได้ ทั้งนี้ เทศบาล จะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหาย อาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับพินัยกรรมของยายตกเป็นโมฆะเพราะเจ้าหน้าที่กระทำละเมิด

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ยายของผู้ฟ้องคดีได้ไปทำพินัยกรรมแบบเอกสารฝ่ายเมืองยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดแปลงหนึ่ง โดยมีปลัดอำเภอรักษาการแทนนายอำเภอเป็นผู้ทำพินัยกรรม ต่อมาเมื่อยายถึงแก่ความตาย ผู้ฟ้องคดีไปทำการอำเภอเพื่อเปิดพินัยกรรม ปรากฏว่าพินัยกรรมดังกล่าวไม่มีลายมือชื่อหรือลายพิมพ์นิ้วมือของผู้ทำพินัยกรรม เนื่องจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของพินัยกรรมว่ามี การลงลายมือชื่อครบถ้วนหรือไม่ก่อนฉีกปิดซองพินัยกรรม กรณีนี้ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า การที่พินัยกรรมของยายตกเป็นโมฆะ ถือเป็นกรกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ และหากเป็นการกระทำละเมิดดังกล่าวต้องชดเชยค่าเสียหายเพียงใด

ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ปลัดอำเภอรักษาการแทนนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ทำพินัยกรรมนั้น ไม่ได้ตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะฉีกปิดซองพินัยกรรม เป็นผลให้พินัยกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะ ตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาท เลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2550)

สำหรับคดีนี้ แสดงให้เห็นว่า การกระทำละเมิดเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองได้กระทำการในขณะปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหาย

⁹ ลุงถูกต้อง, “เสาไฟโค่นล้มทับรถ เหตุจากผู้รับจ้างรื้อถอนสายไฟ... ใครต้องรับผิด?”, แก้วครั้งล่าสุด 2568, สืบค้นเมื่อ 23 เมษายน 2568, https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_210225_131049.pdf

ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

2.5 นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรและการบริหารจัดการสาธารณูปโภคส่วนกลางตามกฎหมายของประเทศไทย

พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ให้หมู่บ้านจัดสรรทำการจดทะเบียนเพื่อจัดตั้งเป็นนิติบุคคลได้ และผู้ซื้อที่ดินถือเป็นสมาชิกของนิติบุคคลนั้น มีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบกำหนด โดยนิติบุคคลมีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอยู่อาศัย การใช้สาธารณูปโภค การจราจร หรือการเรียกเก็บค่าบำรุงและการจัดการสาธารณูปโภค¹⁰ โดยข้อดี เช่น ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอนและภาษีเป็นกรณีพิเศษ หรือได้รับเงินสมทบที่ผู้จัดสรรที่ดินมอบให้ เพื่อใช้ในการซ่อมแซมปรับปรุงสาธารณูปโภคส่วนรวม¹¹

ในคดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การที่ปลัดอำเภอรักษาการแทนนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ทำพินัยกรรมนั้น ไม่ได้ตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะฉีกปิดซองพินัยกรรม เป็นผลให้พินัยกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะ ตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้นหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2550)

สำหรับคดีนี้ แสดงให้เห็นว่า การกระทำละเมิดเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองได้กระทำในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

¹⁰ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543, มาตรา 46, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับฤษฎีกา เล่มที่ 119 ตอนที่ 102 ก (8 ตุลาคม 2545): 66.

¹¹ ศาลปกครองสูงสุด, “คำพิพากษาอุทธรณ์,” แก้ไขครั้งล่าสุด 2550, สืบค้นเมื่อ 25 ธันวาคม 2567, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2548/01012-480042-1f-500704-0000044534.pdf/>

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบผู้เสียหาย ในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

3. ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองเทียบกับการกระทำละเมิด พบว่ามีประเด็น ที่เกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง ดังต่อไปนี้

3.1 ลักษณะสำคัญของความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง

ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง ซึ่งเป็นความรับผิดของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ คำสั่งทางปกครอง คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง มีลักษณะเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด ตามหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส¹²

ความรับผิดโดยปราศจากความผิด เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายที่ได้รับจากการดำเนินการทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ได้ตั้งใจหรือประมาทเลินเล่อรวมถึงไม่ได้กระทำผิดกฎหมายก็ตาม แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดจากการกระทำทางปกครองได้ ที่ได้จัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม แต่อาจส่งผลกระทบต่อเอกชนให้ได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลของการกระทำทางปกครองต่อผู้ได้รับความเสียหาย ซึ่งความรับผิดดังกล่าวเรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” ซึ่งจะได้กล่าวต่อไปในส่วนของการถอดบทเรียนคดีความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง¹³

3.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับวัคซีนป้องกันโรคไวรัสโคโรนา 2019

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปหน่วยบริการฉีดวัคซีนโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง เพื่อรับวัคซีนป้องกันโรคไวรัสโคโรนา 2019 โดยเข็มแรกได้รับการฉีดวัคซีนยี่ห้อซิโนแวค และไม่พบอาการผิดปกติแต่อย่างใด ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้เดินทางไปรับวัคซีนเข็มที่สองตามกำหนดนัด ปรากฏว่าไม่มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางการแพทย์คอยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มารับวัคซีนและไม่มีการตรวจคัดกรองผู้มารับวัคซีนให้ละเอียดรอบคอบ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการฉีดวัคซีนเข็มที่สองเป็นยี่ห้อแอสตราเซนเนกา ภายหลังจากรับวัคซีนได้ประมาณ 10 วัน ผู้ฟ้องคดีมีอาการปวดและชาบริเวณแขนซ้ายซึ่งเป็นข้างที่รับวัคซีน จึงไปพบแพทย์โดยแพทย์วินิจฉัยว่าเส้นเลือดใหญ่แขนซ้ายมีอาการอุดตันอย่างรุนแรง และได้ทำการผ่าตัดแล้ว 2 ครั้งแต่อาการไม่ดีขึ้น จนในที่สุดแพทย์ต้องทำการรักษาด้วยการตัดแขนซ้ายของผู้ฟ้องคดีออก ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองโดย

¹² วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป* (กรุงเทพฯ: นิติราษฎร์, 2554), 455-457.

¹³ สมฤดี ธัญญสิริ, “รับผิดโดยปราศจากความผิด: ทำโดยชอบ แต่ต้องชดใช้”, สืบค้นเมื่อ 9 เมษายน 2568, <https://www.admincourt.go.th/>

ขอให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ข้อ 5 (1) ของประกาศดังกล่าวได้กำหนดจำนวนเงินช่วยเหลือเบื้องต้นไว้ไม่เกิน 400,000 บาท แต่ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือเพียง 270,000 บาท ซึ่งก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแล้ว แต่ก็ไม่ได้เพิ่มเติมตามจำนวน 400,000 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี จ่ายเงินช่วยเหลือไม่เป็นธรรมขอให้จ่ายเงินเพิ่มขึ้นอีก 130,000 บาท กรณีนี้มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือที่ไม่เป็นธรรมกับความเสียหายจากการได้รับวัคซีน เป็นกรณีศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาหรือไม่

3.2.1 ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการจ่ายเงินช่วยเหลือที่ไม่เป็นธรรม

อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนด

3.2.2 ประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายจากการได้รับวัคซีน

การที่ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากวัคซีนซึ่งมีผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ในหน่วยบริการฉีดวัคซีนของโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่า ไม่มีเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางการแพทย์คอยอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้มารับวัคซีนและไม่มีการตรวจคัดกรองผู้มารับวัคซีนให้ละเอียดรอบคอบ กรณีนี้จึงเป็นการมิได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวัง อันเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากแขนข้างซ้ายที่ได้รับการฉีดวัคซีนถูกตัดออก ถึงแม้ว่า แพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยบริการฉีดวัคซีนของโรงพยาบาลจะเป็นเจ้าหน้าที่และอยู่ในสังกัดของโรงพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ก็ตาม แต่การให้บริการของแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ในหน่วยบริการฉีดวัคซีนของโรงพยาบาล เป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป มิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง อันจะเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษา เนื่องจากอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

3.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต

ในคดีนี้ ผู้ตายซึ่งเป็นบุตรของผู้ฟ้องคดีทั้งสองถูกยิงเสียชีวิตเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ชุดปฏิบัติการปิดล้อมตรวจค้นพิสูจน์และจับกุมบุคคลตามหมายจับซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหาร โดยขณะปฏิบัติหน้าที่นั้น ณ พื้นที่เกิดเหตุเป็นป่าละเมาะ โดยเจ้าหน้าที่ได้รับรายงานว่า บุคคลตามหมายจับมีการเคลื่อนไหวเข้ามาในพื้นที่บริเวณดังกล่าว แม้จะรับฟังได้ว่า ผู้ตายไม่ได้ยิงปะทะกับเจ้าหน้าที่ แต่ในสถานการณ์เช่นนั้น เจ้าหน้าที่ย่อมชอบที่จะใช้สิทธิป้องกันตัวโดยการต่อสู้ กรณีนี้จึงไม่อาจถือได้ว่า เป็นการกระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อต่อผู้ตาย และถึงแม้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะเป็นไปตามหมายจับโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่สำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัด ยังต้องรับผิดชอบจากการที่เจ้าหน้าที่ได้ผู้ก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ราษฎรได้ใช้อาวุธ อันเป็นความรับผิดชอบอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตาม

กฎหมาย ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนของความรับผิดอย่างอื่น ที่สำนักนายกรัฐมนตรีจึงต้องเยียวยา ความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

สำหรับคดีนี้ แสดงให้เห็นได้ว่าสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย อันมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตราย แก่ประชาชน แม้จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามหมายจับโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งไม่เข้าลักษณะของ การกระทำละเมิด แต่หน่วยงานดังกล่าวยังคงต้องรับผิดในผลที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลัก “ความรับผิดโดย ปราศจากความผิด” ประกอบกับทฤษฎีเสี่ยงภัย กล่าวคือ เป็นหลักการคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหาย หรือได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการรับภาระ สาธารณะเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไป และการรับความเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษ แม้ว่ารัฐจะกระทำโดยชอบหรือไม่ ได้กระทำความผิดใด ๆ ก็ตาม รัฐก็ต้องรับผลในการกระทำนั้น รวมทั้งต้องเยียวยาความเสียหายอันเกิดจาก การดำเนินการที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อฝ่ายปกครองใช้วิธีหรือเครื่องมือเพื่อให้บรรลุ วัตถุประสงค์ของการดำเนินกิจการทางปกครองแต่ก่อให้เกิดอันตรายโดยสภาพ หากราษฎรได้รับความเสียหาย จากวิธีการหรือเครื่องมือ นั้น โดยฝ่ายปกครองก็ต้องรับผิดซึ่งผู้เสียหายไม่ต้องพิสูจน์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือไม่ ดังนั้น หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด จึงเป็นความรับผิดของรัฐที่ กำหนดให้รัฐต้องรับผิด แม้การดำเนินการของรัฐนั้นจะเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่มีกฎหมายใดบัญญัติ ให้รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยให้แก่เอกชนก็ตาม¹⁴

4. สรุปผล และข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองเทียบกับการกระทำละเมิด ผู้เขียนสามารถ สรุปผลและมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

4.1 สรุปผล

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองเทียบกับการกระทำละเมิด ผู้เขียนสามารถ สรุปได้ว่า ผลการศึกษาพบว่า “ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง” เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง มีลักษณะเป็น ไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งเป็นหลักการคุ้มครองประชาชนที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับ ผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการรับภาระสาธารณะ เกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไป และการรับความเสี่ยงภัยเป็นกรณีพิเศษ แม้ว่ารัฐจะกระทำโดยชอบหรือไม่ ได้กระทำความ ผิดใด ๆ ก็ตาม รัฐก็ต้องรับผลในการกระทำนั้น รวมทั้งต้องเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินการ

¹⁴ ลุงถูกต้อง, “ปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้ผู้มีเสียชีวิต แม้ไม่ละเมิดแต่รัฐก็ต้องรับผิด,” แก๊ซครั้งล่าสุด 2550, สืบค้นเมื่อ 9 เมษายน 2568, https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_270924_093941.pdf/

ที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.969/2566 ที่สำนักนายก รัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ได้ใช้อำนาจตามกฎหมาย อันมีลักษณะก่อให้เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ประชาชน แม้จะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เป็นไปตามหมายจับโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ซึ่งไม่เข้าลักษณะของการกระทำละเมิด แต่หน่วยงานดังกล่าวยังคงต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ เป็นไปตามหลัก “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” โดยเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ไม่ได้บัญญัตินิยามของคำว่า “ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง” ไว้ จึงต้องอาศัยการตีความตามแนววินิจฉัยของศาลปกครอง แต่ในขณะที่ท้องที่ประกอบของการทำละเมิด ได้บัญญัติไว้ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ เป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองได้กระทำในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ทั้งนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.214/2550 การที่ปลัดอำเภอรักษาการแทนนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ทำพินัยกรรมนั้น ไม่ได้ตรวจสอบอย่างละเอียดถี่ถ้วนก่อนที่จะฉีกปิดซองพินัยกรรม เป็นผลให้พินัยกรรมดังกล่าวเป็นโมฆะ ตามมาตรา 1705 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่ได้รับที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรม จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหายและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งนับว่าเป็นอุทธรณ์ในการปฏิบัติหน้าที่กรณีซึ่งมีกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายย่อมต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างรอบคอบ เพื่อป้องกันการกระทำโดยไม่มีอำนาจการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับความเสียหาย และต้องรับผิดทางละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองดังเช่นกรณีที่กำลังกล่าวมาแล้วข้างต้น

4.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครองเทียบกับการกระทำละเมิด ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเห็นควรบัญญัติเพิ่มเติมนิยามของคำว่า “ความรับผิดอย่างอื่นในทางปกครอง” ไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 โดยเพิ่มเป็น “ความรับผิดอย่างอื่นในทาง

ปกครอง” หมายความว่า เป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ประชาชนได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะหรือการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการรับภาระสาธารณะเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไป และการรับความเสียหายเป็นกรณีพิเศษ แม้ว่ารัฐจะกระทำโดยชอบหรือไม่ได้กระทำความผิดใด ๆ ก็ตาม รัฐจึงต้องรับผลในการกระทำนั้น

References

- Act on Liability for Wrongful Acts of Officials B.E. 2539 (1996), Section 4, *Royal Gazette*, Government Gazette Vol. 113, Part 60 Gor (November 14, 1996): 25–26. [In Thai]
- Papontee Teeraphan. (2023). An Approach to Development of Laws on Pre-Disposition Investigation in Child and Juvenile Delinquency Case. *Thammasat Law Journal* (December 2024), 1291–1334. [In Thai]
- Sanunkorn Sottapan. (2020). *Explanation of Tort Law, Management of Affairs Without Mandate, and Unjust Enrichment*. 9th ed. Bangkok: Winyuchon. [In Thai]
- Somruedee Thanasiri. “Accepting Responsibility Without Fault: Doing Right but must Pay.” Accessed April 9, 2025. <https://www.admincourt.go.th/> [In Thai]
- Supreme Administrative Court. “Appeal Judgment.” Last modified July 5, 2016. Accessed April 9, 2025. <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2548/01012-480042-1f-500704-0000044534.pdf/> [In Thai]
- Teerayut Paksa. (2023). *Explanation of the Civil and Commercial Code on Torts*. Bangkok: Nititham. [In Thai]
- Uncle is Correct. “Performing Duties that Cause Death, Even if ot a Violation, the State is Still Liable.” Last modified September 27, 2023. Accessed April 9, 2025. https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_270924_093941.pdf/ [In Thai]
- Uncle is correct. “The electric pole fell on the car because of the contractor who dismantled the electric wires... Who is responsible?,” Accessed April 23, 2025, https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_210225_131049.pdf/ [In Thai]
- Worachet Phakhirattana. *Administrative Law, General*. Bangkok: Nitirat, 2011, 455–457. [In Thai]