

ค่าทดแทนความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง



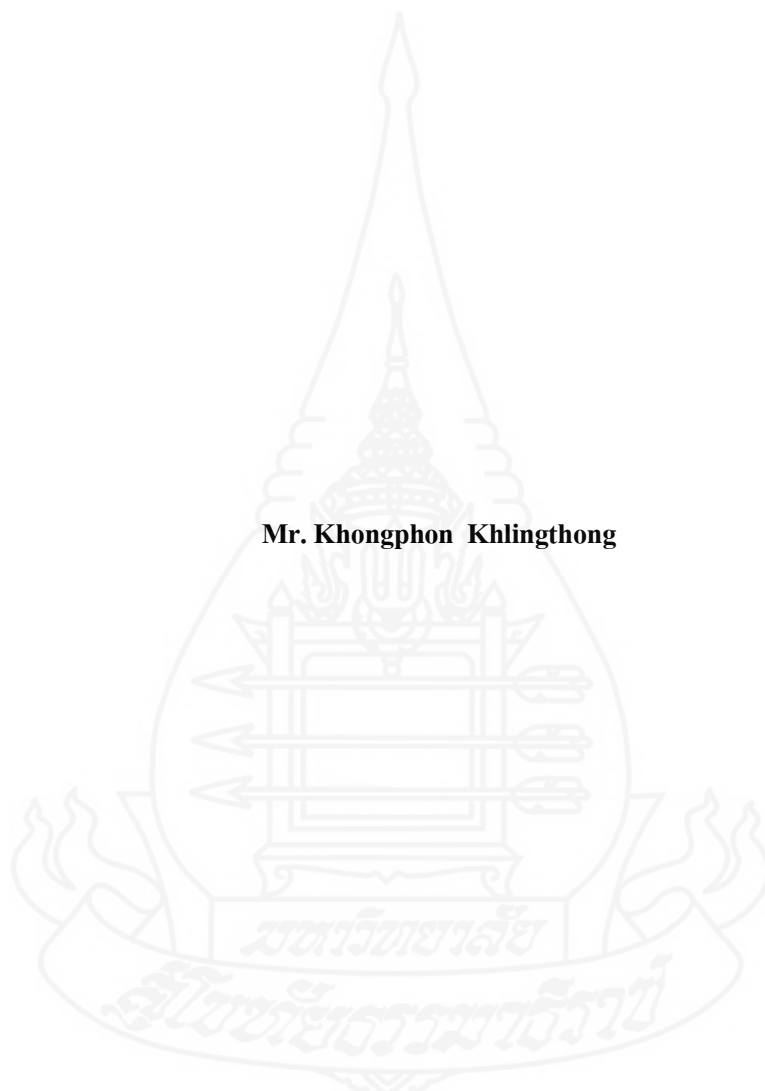
นายคงพล คลิ่งทอง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2562

Compensation for Liability for the Administrative Agency's Legal Act

Mr. Khongphon Khlingthong



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2019

ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ค่าทดแทนความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงาน
ทางปกครอง

ผู้ศึกษา นายคงพล คลิ่งทอง **รหัสนักศึกษา** 2564002158 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร.ชัชชัย สุวรรณพานิช **ปีการศึกษา** 2562

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง (2) ศึกษาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย และ (3) ศึกษาแนวทางที่มีความถูกต้องเหมาะสมและเป็นธรรม ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก ทั้งจากหนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง

ผลการศึกษาพบว่า (1) แนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐเกิดขึ้นหลังจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สิ้นสุดลง ซึ่งมีทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐที่สำคัญแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ ทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด และทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิด (2) ในประเทศฝรั่งเศสความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นไปตามทฤษฎีความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งให้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างแก่ศาลในการกำหนดค่าเสียหาย สำหรับในประเทศไทย กรณีความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง มีทั้งกรณีที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง และกรณีที่ศาลพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง และ (3) เพื่อให้การกำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ มีความชัดเจน มีความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหาย และสังคม ผู้ศึกษาได้เสนอแนะแนวทางในการกำหนดเงินค่าทดแทน โดยให้นำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ และพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายโดยคำนึงถึงความเสียหายจริงที่ผู้เสียหายได้รับจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครอง

คำสำคัญ ค่าทดแทน การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หน่วยงานทางปกครอง

Independent Study title: Compensation for Liability for the Administrative Agency's Legal Act

Author: Mr. Khongphon Khlingthong; **ID:** 2564002158; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Thawatchai Suwanpanich, Professor;

Academic year: 2019

Abstract

The objective of this independent study is (1) to study the concepts and theories relating to the state or administrative liabilities, (2) to study the principle of the no-state or administrative fault liability in France and Thailand, and (3) to study a guideline with integrity, suitability, and fairness in considering the determination of liability compensation for the administrative agency's lawful act in case where no specific laws have been prescribed.

This independent study is a qualitative research mainly using Documentary Research Method from books, journals, dissertations, and judgments and orders of the Administrative Court.

The finding of the study indicated that: (1) the concepts relating to the state liability arisen after termination of the absolute monarchy administration. The significant theories relating to the state liability can be divided into two parts consisting of the theory in part of tortious liability and the theory in part of no-fault liability, (2) the determination of liability compensation for the administrative agency's lawful act in case where no specific laws have been prescribed. According to the guideline of the Administrative Court's judgments, there have been the event of the Court's determination of the compensation by adhering to the rule issued by the administration, and the event of the Court's consideration on the actual damage. In the event of the Court's consideration on actual damage, the Court has not yet determined compensation in full amount of the actual damage value in some events, and (3) for the clarity, integrity, suitability and fairness for the victim and society in determination of liability compensation for the administrative agency's lawful act in case where no specific laws have been prescribed, the researcher has suggested a guideline for determining the compensation applying the principle of no-fault liability, and considering the compensation for the victim under concern on actual damage obtained by the victim from the administrative agency's act.

Keywords: Compensation, Lawful Act, Administrative Agency

กิตติกรรมประกาศ

ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณศาสตราจารย์. ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช เป็นอย่างสูง ที่กรุณาให้คำปรึกษาแนะนำข้อคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการศึกษาค้นคว้า อ้างอิง และตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ทั้งในเนื้อหาและรูปแบบของการศึกษาด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่งตลอดมาจนการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และขอขอบคุณผู้แต่งหนังสือ บทความ เอกสาร วิชาการทุกท่านที่ผู้ศึกษาใช้อ้างอิงในการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ ท้ายสุดนี้ผู้ศึกษาหวังว่าการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ หากมีข้อบกพร่องหรือผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

คงพล คลิ่งทอง

พฤษภาคม 2563



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. สภาพและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	2
3. ขอบเขตการศึกษา	3
4. วิธีดำเนินการศึกษา	3
5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	3
บทที่ 2 ที่มา แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ	4
1. ที่มาของหลักความรับผิดชอบของรัฐ	4
1.1 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล	5
1.2 หลักความเสมอภาค	6
1.3 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย	8
2. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ	9
2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในประเทศฝรั่งเศส	9
2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในประเทศไทย	11
3. ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ	13
3.1 ทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด	13
3.1.1 ทฤษฎีรับภัย	13
3.1.2 ทฤษฎีความผิด	14
3.1.3 ทฤษฎีความรับผิดเด็ดขาด	15
3.2 ทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิด โดยปราศจากความผิด	16
3.2.1 ทฤษฎีความเสี่ยงภัย	17
3.2.2 ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ	17
3.2.3 ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ	18

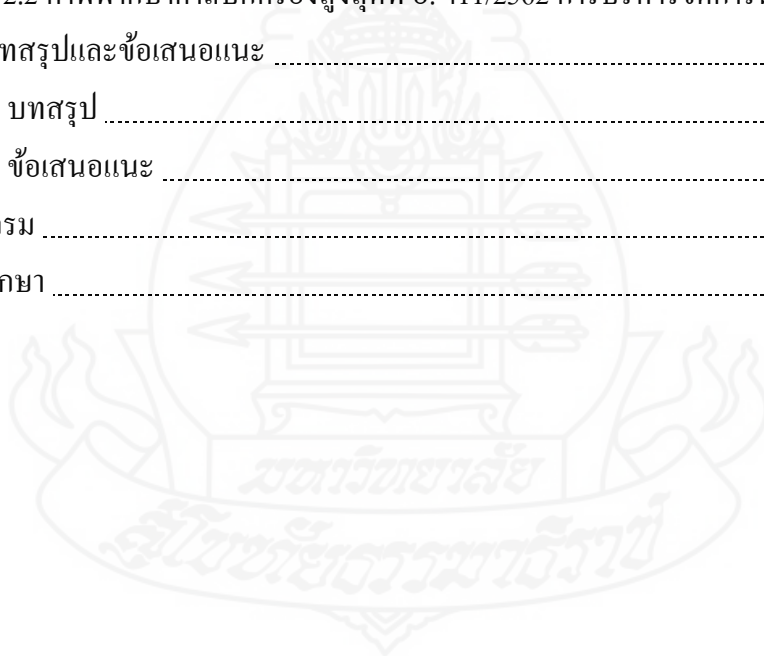
สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บทที่ 3	ลักษณะความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด และการกำหนดเงินค่าทดแทน เพื่อเยียวยาความเสียหาย ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสลักษณะความรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิด และการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหาย ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	19
1.	ลักษณะความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ	19
1.1	ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	19
1.1.1	ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาค ของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ	21
1.1.2	ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัย	25
1.2	ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย	29
1.2.1	ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติ ของกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นๆ	30
1.2.2	ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่ถูกพัฒนาขึ้น โดยศาลปกครอง	33
2.	การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบ โดยปราศจากความผิดของรัฐ	35
2.1	การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส	35
2.1.1	การเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง	35
2.1.2	การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง	36
2.2	การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายไทย	37
2.2.1	การเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง	38
2.2.2	การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง	39
3.	คำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ	40
3.1	คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1903 – 1927/2557 การก่อสร้าง และเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิ (คดีถึงที่สุดเนื่องจากไม่มีการอุทธรณ์)	40
3.2	คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ส. 188/2557 การบริหารจัดการน้ำ (คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์)	41

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557 การก่อสร้างด้านซั้งน้ำหนักถาวร	43
3.4 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 411/2562 การบริหารจัดการน้ำ	44
บทที่ 4 วิเคราะห์การกำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ของศาลปกครอง	48
1. กรณีที่ศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง	49
2. กรณีที่ศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยพิจารณาถึงความเสียหาย ที่เกิดขึ้นจริง	50
2.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557 การก่อสร้างด้านซั้งน้ำหนักถาวร	50
2.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 411/2562 การบริหารจัดการน้ำ	52
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	54
1. บทสรุป	54
2. ข้อเสนอแนะ	59
บรรณานุกรม	61
ประวัติผู้ศึกษา	64



บทที่ 1

บทนำ

1. สภาพและความสำคัญของปัญหา

สิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของบุคคล ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามภารกิจต่างๆ ของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะบางครั้งอาจจะกระทบสิทธิและเสรีภาพของเอกชน ทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของรัฐได้ในหลายลักษณะ รัฐหรือฝ่ายปกครองที่กระทำการดังกล่าวจึงต้องรับผิดชอบใช้หรือเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายหรือถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพนั้น ตามหลักการว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งปัจจุบันความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองตามกฎหมายปกครองของประเทศไทยนั้น สามารถเป็นไปได้ทั้งจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันก่อให้เกิดความเสียหาย ที่เรียกว่า “การกระทำละเมิด” และจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย อันก่อให้เกิดความเสียหาย ที่เรียกว่า “ความรับผิดอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และในการพิพากษาคดีดังกล่าว มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ซึ่งหากพิจารณาประเด็นเรื่องการกำหนดค่าบังคับสั่งให้ใช้เงินเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานตามภารกิจของฝ่ายปกครองแล้ว กรณีที่เป็นความรับผิดทางละเมิดนั้นมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาที่ชัดเจนไว้ในเรื่องของค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่กรณีที่เป็นความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งถือเป็นหลักการที่ให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อเอกชนจากการที่รัฐหรือฝ่ายปกครองใช้อำนาจ

ในทางปกครองที่ไม่ใช่ความรับผิดชอบอันเกิดจากการละเมิด ซึ่งก็คือความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั่นเอง ในการกำหนดจำนวนเงินที่รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้ให้แก่เอกชนในกรณีดังกล่าวยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน โดยหลักเกณฑ์การพิจารณากำหนดจำนวนเงินที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องใช้ให้แก่เอกชนในกรณีที่เป็นความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเท่าที่ปรากฏในระบบกฎหมายไทยที่มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน เช่น การเวนคืนที่ดิน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนแก่เอกชนที่ถูกเวนคืนไว้โดยเฉพาะตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นต้น แต่สำหรับกรณีความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ แต่ศาลปกครองเห็นว่ารัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบด้วยการจ่ายเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายแก่เอกชน ย่อมมีปัญหาว่าศาลปกครองจะกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนที่รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องจ่ายให้แก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายตามหลักการใด ทำให้การกำหนดค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายในกรณีดังกล่าวไม่เป็นไปในทางเดียวกัน ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาและวิเคราะห์ถึงความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง โดยเฉพาะหลักการกำหนดเงินค่าทดแทนในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจถึงหลักการดังกล่าว และเพื่อเป็นประโยชน์ต่อรัฐหรือฝ่ายปกครอง และศาลปกครอง ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายให้เกิดความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 ศึกษาแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง
- 2.2 ศึกษาหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย
- 2.3 ศึกษาแนวทางที่มีความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรม ในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองในเรื่องที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยเฉพาะหลักการกำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายในกรณีดังกล่าว โดยพิจารณาจากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส ลักษณะความรับผิดโดยปราศจากความผิด และการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศสและระบบกฎหมายไทย ศึกษาและวิเคราะห์การพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนในคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ตามแนวคำพิพากษาของศาลปกครอง พร้อมทั้งเสนอแนวทางในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้มีความชัดเจน มีความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม

4. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก ทั้งจากตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง วรรณกรรมทางกฎหมายทั้งที่เป็นหนังสือ วารสาร วิทยานิพนธ์ ตลอดจนคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง

5. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

5.1 มีความรู้ความเข้าใจและทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครอง

5.2 มีความรู้ความเข้าใจและทราบถึงหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย

5.3 สามารถกำหนดแนวทางในการพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้ให้มีความชัดเจน มีความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม

บทที่ 2

ที่มา แนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ

การพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองในความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้พิจารณาจะต้องทราบถึงที่มาของหลักความรับผิดชอบของรัฐ และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวความคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งในบทนี้จะศึกษาถึงที่มาของหลักความรับผิดชอบของรัฐ แนวความคิดที่ให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชน และทฤษฎีสำคัญที่ทำให้รัฐหรือฝ่ายปกครองมีสิทธิในการจำกัดสิทธิต่างๆ ของเอกชนอันเป็นเหตุให้เอกชนได้รับความเสียหายและรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ

1. ที่มาของหลักความรับผิดชอบของรัฐ

ในอดีตรัฐที่ปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีแนวความคิดว่ากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือกษัตริย์ไม่ต้องมีความรับผิดชอบใดๆ ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายปกครองหรือบุคคลที่กระทำการในนามของกษัตริย์ก็จะต้องไม่มีความรับผิดชอบใดๆ ต่อเอกชนเช่นเดียวกัน ต่อมารัฐต่างๆ ได้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองและไม่ได้ปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยในระยะแรกรัฐต่างๆ ยังมีแนวคิดว่ารรัฐไม่ต้องมีความรับผิดชอบต่อเอกชนเนื่องจากการที่รัฐได้กระทำการในทางมหาชน แต่ต่อมารัฐต่างๆ เริ่มมีการพัฒนาเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รวมถึงกรณีที่ไม่มีการบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิด แต่หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแล้วรัฐหรือฝ่ายปกครองก็ควรต้องรับผิดชอบ โดยพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญและถือเป็นที่มาของหลักความรับผิดชอบของรัฐ เช่น

1.1 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้องให้ผู้อื่นกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นประโยชน์แก่ตน ดังนั้น สิทธิจึงก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้อื่นด้วย¹ และมีลักษณะสำคัญ คือ (1) สิทธิเป็นประโยชน์แก่เจ้าของสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิของตน (2) สิทธิในการเรียกร้องให้ผู้อื่นมีหน้าที่ในการเคารพสิทธิของตน และ (3) สิทธิจะเกิดขึ้นจากกฎหมายเท่านั้น²

เสรีภาพ หมายถึง ความเป็นอิสระของบุคคลในการที่จะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วยความสมัครใจ ซึ่งปราศจากการถูกบังคับหรืออยู่ในอำนาจบังคับของบุคคลอื่นหรือรัฐ กล่าวคือ เสรีภาพ คือ อำนาจที่บุคคลหนึ่งบุคคลใดสามารถจะกำหนดการกระทำหรือการดำเนินชีวิตของตนได้โดยอิสระตามที่ใจตนเองมุ่งประสงค์ที่จะกระทำ³

แนวความคิดเรื่องสิทธิและเสรีภาพของบุคคลปรากฏขึ้นตั้งแต่ยุคกรีก ซึ่งมีแนวคิดว่ามีมนุษย์มีเสรีภาพอยู่แล้วตามกฎของธรรมชาติภายใต้เหตุผลที่ถูกต้องเนื่องจากภูมิปัญญาของมนุษย์⁴ และลัทธิปัจเจกชนนิยมมีความเชื่อว่า มนุษย์ทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรี หรือที่เรียกกันว่า ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ ซึ่งแสดงออกมาในรูปแบบของความสามารถของมนุษย์ที่จะกำหนดชะตาชีวิตของตนเองได้ ซึ่งมนุษย์แต่ละคนจะมีความสามารถอย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อมีแดนแห่งเสรีภาพเป็นของตนเอง โดยสามารถที่จะกระทำการใดก็ได้โดยปราศจากการครอบงำหรือการแทรกแซงจากบุคคลอื่น โดยเฉพาะรัฐหรือผู้ใช้อำนาจปกครอง ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงได้มีการบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในด้านต่างๆ ของบุคคลไว้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ แต่อย่างไรก็ดี อาจมีบางกรณีที่มีความจำเป็นที่รัฐจะต้องจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลบางประการเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของการอยู่ร่วมกันในสังคม หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและมีการบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐจะกระทำการล่วงล้ำสิทธิและเสรีภาพ

¹ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2543. หน้า 21 – 22

² สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548. หน้า 46

³ วรพจน์ วิศรุดพิชญ์. *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2543. หน้า 47

⁴ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 42

ของประชาชนก็แต่เฉพาะที่เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น โดยสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่รับรองและให้ความคุ้มครองไว้ในรัฐธรรมนูญอาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท คือ⁵

(1) สิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลโดยแท้ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสารถึงกันและกัน สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่และสิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(2) สิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน และสิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(3) สิทธิเสรีภาพในอันที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐที่สำคัญ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในอันที่จะแสดงความคิดเห็นในทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในอันที่จะรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือการรวมตัวกันตั้งพรรคการเมืองเพื่อดำเนินกิจกรรมในทางการเมืองให้เป็นไปตามอุดมการณ์และแนวทางความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมถึงสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งและการลงสมัครรับเลือกตั้ง

1.2 หลักความเสมอภาค

จากเหตุการณ์ปฏิวัติใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 ได้มีการรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (Déclaration des droits de l'homme et du citoyen 1789) หลังจากนั้นเป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ก็ได้รับรองหลักความเสมอภาคควบคู่กับหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญของตน และในระบบกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้เช่นกัน เช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)⁶ เป็นต้น

หลักความเสมอภาค คือ สิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน หมายความว่า องค์กรต่างๆ ของรัฐ ซึ่งรวมถึงฝ่ายปกครองด้วย ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน หากรัฐหรือองค์กรของรัฐปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญเดียวกันให้แตกต่างกันออกไป หรือปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญให้เหมือนกันแล้ว ก็จะเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อหลักความเสมอภาค อันเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อผู้นั้น

⁵ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 1 – 2

⁶ สมคิด เลิศไพฑูรย์. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2548. หน้า 71 – 74

เว้นแต่เป็นเรื่องที่มุ่งคุ้มครองผลประโยชน์ส่วนรวม หรือกรณีที่มีมุ่งจัดความเหลื่อมล้ำของบุคคลให้สิ้นไป การกระทำดังกล่าวไม่ถือว่าขัดต่อหลักความเสมอภาค⁷

หลักความเสมอภาคมิได้หมายความว่าความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางด้านกฎหมายที่บังคับใช้กับบุคคลภายในรัฐเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกันในทุกด้าน และยังมีความเสมอภาคที่เป็นการเฉพาะเรื่องที่บุคคลจะต้องได้รับความเท่าเทียมกัน เช่น ความเสมอภาคในการสมัครเข้าทำงานของรัฐ ความเสมอภาคในการได้รับการศึกษาที่รัฐจัดให้หรือการสอบเข้ามหาวิทยาลัยของรัฐ ความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการได้รับบริการสาธารณะและการรับภาระสาธารณะ และความเสมอภาคในการเลือกตั้งหรือการลงสมัครรับเลือกตั้ง⁸ เป็นต้น

หลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะ ถือเป็นหลักการสำคัญในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสถือว่าหลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะเป็นบ่อเกิดของหลักกฎหมายจำนวนมาก และมีความสำคัญในการใช้พิจารณาความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะใช้มาตรการต่างๆ ให้บุคคลที่มีสาระสำคัญอย่างเดียวกัน จะปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นแตกต่างกันไม่ได้ เช่น มาตรการที่เป็นการเพิ่มภาระให้บุคคลหนึ่งต้องรับภาระมากกว่าบุคคลอื่นเป็นพิเศษ เป็นต้น และหลักการดังกล่าวนี้ยังเป็นบ่อเกิดของหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสอีกด้วย กล่าวโดยสรุป หลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะนั้น เป็นหลักการที่บุคคลต้องมีความเสมอภาคกันต่อภาระสาธารณะที่รัฐได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของบุคคลในสังคม และบุคคลในสังคมนั้นก็ต้องได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน เป็นไปตามหลักความเสมอภาคของบุคคลในการได้รับบริการสาธารณะ¹⁰ หากการดำเนินงานหรือจัดทำบริการสาธารณะนั้นทำให้บุคคลใดต้องรับภาระจากการดำเนินงานของรัฐเกินสมควรกว่าบุคคลอื่นในสังคม รัฐก็ต้องเข้าไปเยียวยาและชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลนั้น เพื่อให้บุคคลดังกล่าวได้รับความเสมอภาคเท่ากับบุคคลอื่นในสังคม ดังนั้น หลักความเสมอภาคของบุคคล

⁷ “เรื่องเดียวกัน”

⁸ บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ 2, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548, หน้า 192 – 194

⁹ บุนผา อัครพิมาน, *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1: กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ*, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, ม.ป.ป. หน้า 13 – 14

¹⁰ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547, หน้า 44

ในการรับภาระสาธารณะนี้จึงเป็นที่มาให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อบุคคลแม้ว่าการกระทำของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

1.3 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หมายความว่า การที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ อันอาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลหรือประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเกี่ยวกับการกระทำนั้นไว้ และฝ่ายปกครองจะต้องกระทำการภายใต้กรอบกฎหมายที่กำหนดเท่านั้น

ตามหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองโดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลหรือประชาชนคนหนึ่งคนใด หรือบังคับให้บุคคลกระทำการหรือห้ามกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องตรวจสอบก่อนว่ามีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำกรณันั้นได้หรือไม่ ซึ่งถ้าหากไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจ ฝ่ายปกครองเองจะต้องไม่กระทำการนั้นที่เป็นการล่วงละเมิดสิทธิของบุคคลหรือเป็นการบังคับให้บุคคลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หากฝ่าฝืนฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ จึงเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายที่เป็นที่มาจากให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำทางปกครองที่ส่งผลให้มีการกระทบสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เช่น พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่มีค่าบังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชกำหนด เป็นต้น ส่วนกฎหมายที่จำกัดอำนาจฝ่ายปกครองนั้นปรากฏอยู่ในกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการดำเนินกิจการทางปกครองนั้นๆ และนอกจากกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรดังกล่าวแล้วยังมีหลักการหรือกฎหมายอื่นๆ อีก เช่น กฎหมายจารีตประเพณี และหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งเป็นหลักการที่เป็นข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง

ศาสตราจารย์ นันทวัฒน์ บรมานันท์¹¹ ได้อธิบายถึงหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสว่า “หลักดังกล่าวเป็นหลักการซึ่งประเทศที่เป็นนิติรัฐ (Etat de droit) จะต้องยึดถือเคร่งครัด โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง หลักการดังกล่าวเป็นสิ่งที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการต่างๆ ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครอง โดยกฎหมายที่ว่านี้มีได้มีเฉพาะกฎหมายระดับรัฐบัญญัติที่จัดทำโดยรัฐสภาเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงระบบกฎหมายทั้งระบบที่ฝ่ายปกครองต้องยึดถือและปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด เริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ และกฎเกณฑ์ของฝ่ายบริหาร ระบบกฎหมายเหล่านี้ถือว่าเป็นที่มาที่สำคัญของกฎหมายปกครอง”¹¹

¹¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์. *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2547. หน้า 69

2. แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐ

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในแต่ละประเทศมีพัฒนาการที่เป็นไปใกล้เคียงกัน กล่าวคือ ช่วงแรกประเทศส่วนใหญ่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงมีแนวความคิดเรื่องรัฐไม่ต้องรับผิดชอบ ต่อมา เมื่อการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์สิ้นสุดลง แนวความคิดเรื่องรัฐต้องรับผิดชอบจึงเกิดขึ้น เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ก่อนการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ประเทศฝรั่งเศสมีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งกษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบต่อประชาชน ดังเช่นที่พระเจ้าหลุยส์ที่ 13 ได้กล่าวถึงอำนาจศาลยุติธรรมว่ามีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับข้อพิพาทของประชาชนในทางแพ่งและในทางอาญาเท่านั้น โดยทรงประกาศพระบรมราชโองการ ค.ศ. 1641 หรือ “L'Edit de Saint – Germain de février 1641” ว่า“เราขอประกาศว่า ศาลปาร์เลอมองต์ (ศาลยุติธรรม) แห่งกรุงปารีสและศาลอื่นๆ ของเรานั้น เราได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อความยุติธรรมแก่ราษฎรของเราเท่านั้น ดังนั้นจึงขอห้ามไว้อย่างชัดแจ้งว่าตั้งแต่นี้เป็นต้นไป ศาลดังกล่าวของเราจะพิจารณาคดีใดๆ ที่เกี่ยวกับรัฐฝ่ายปกครองและรัฐบาลไม่ได้เลย โดยเราขอสงวนไว้ให้เป็นอำนาจของเราแต่ผู้เดียว เว้นแต่ในกรณีที่ได้รับมอบอำนาจและคำสั่งจากเราเป็นพิเศษในรูปของพระบรมราชโองการเท่านั้น”¹² และพระเจ้าหลุยส์ที่ 14 ได้กล่าวไว้ว่า “รัฐคือตัวข้าฯ” “L'Etat é est moi” ซึ่งมีความหมายในทางการปกครองว่า การบริหารบ้านเมืองเป็นอำนาจของพระองค์แต่เพียงผู้เดียวที่จะนำพาประเทศฝรั่งเศสให้ยิ่งใหญ่ที่สุดในยุโรป¹³ ประชาชนจึงไม่สามารถฟ้องร้องให้พระองค์ต้องรับผิดชอบในการกระทำใดๆ ได้ประกอบกับมีการอ้างถึงหลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำความผิดไม่ได้” (Le Roi ne peut mal fair) มาสนับสนุนข้อห้ามการฟ้องร้องพระมหากษัตริย์ด้วย

ภายหลังการปฏิวัติในปี ค.ศ. 1789 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครอง และมีการถ้อยแถลงความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำความผิดไม่ได้มายังรัฐ โดยมีแนวความคิดว่ารัฐซึ่งเป็นฝ่ายปกครองได้กระทำการต่างๆ เพื่อประโยชน์ของทุกคน จึงไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของตน เว้นแต่บางคดีที่ศาลยุติธรรมได้นำหลักความรับผิดชอบทางแพ่งมาใช้ เช่น ความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเมื่อมีการฟ้อง

¹² ชาญชัย แสงศักดิ์. “ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน”. *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 4 ตอน 3 (2535) หน้า 542

¹³ วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. *ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2542. หน้า 188

เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการจัดการ คือ การกระทำของรัฐที่รัฐกระทำเสมือนเป็นปัจเจกชนทั่วไป หากเกิดความเสียหายขึ้น รัฐอาจถูกเอกชนฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

ปี ค.ศ. 1873 ประเทศฝรั่งเศสได้มีการพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครอง โดยศาลปกครองสูงสุดปฏิเสธที่จะนำประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ เพราะถือว่าความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองเป็นเรื่องที่แยกได้จากความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง และได้มีการตรากฎหมายบัญญัติให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายในบางเรื่อง อันเป็นก้าวแรกของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เช่น ความเสียหายเกี่ยวกับงาน โยธาสาธารณะ และเกิดจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลหรือศาลชดกันของฝรั่งเศส ซึ่งได้วินิจฉัยไว้ในคดี Blanco (TC, 8 février 1873) เป็นคดีแรกที่ได้วางหลักให้รัฐต้องรับผิดชอบ และเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งต้องนำหลักกฎหมายปกครองมาปรับใช้ อันเป็นการวางรากฐานให้กับ “ความมีลักษณะเฉพาะตัวของความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง” ซึ่งไม่อาจนำหลักที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งอันเป็นกฎหมายที่กำหนดกฎหมายสำหรับความรับผิดชอบของเอกชนมาใช้บังคับ โดยความรับผิดชอบของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้กฎหมายพิเศษที่มีความหลากหลายขึ้นอยู่กับความต้องการของบริการสาธารณะและความจำเป็นที่จะประสานประโยชน์หรือสิทธิของรัฐกับเอกชน¹⁴ ต่อมา แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐก็มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในทางปกครองที่เกิดจากแนวคิดที่ว่าจะไม่ปล่อยให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายขึ้นโดยไม่มีการชดใช้เยียวยา ซึ่งเป็นความต้องการที่สืบเนื่องหรือสอดคล้องมาจากแนวความคิดเรื่องการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ (solidarité nationale) โดยแนวคิดนี้มีการกล่าวอ้างไว้ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ปี ค.ศ. 1948 และได้บัญญัติเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งบัญญัติให้ชาวฝรั่งเศสมีความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันให้แก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเมื่อประสบภัยพิบัติ โดยในปี ค.ศ. 1919 ได้ออกกฎหมายเพื่อชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ปี ค.ศ. 1946 ได้ออกกฎหมายเพื่อชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดจากสงครามโลกครั้งที่สอง กฎหมายชดใช้ความเสียหายที่เกิดจากการก่อการร้าย และกฎหมายชดใช้ความเสียหายอันเนื่องมาจากโรคเอดส์¹⁵ เป็นต้น นอกจากนี้ แนวคำวินิจฉัยเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐยังได้พิจารณาไปถึงหลักความเสมอภาคของประชาชนในภาระหน้าที่ที่มีต่อส่วนรวม กล่าวคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่จำเป็นต้องเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบ

¹⁴ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. “หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส” รายงานการวิจัย เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง. 2545. หน้า 262

¹⁵ ชาญชัย แสวงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2555. หน้า 354 - 355

ด้วยกฎหมายของรัฐ แต่หากการกระทำของรัฐที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะนั้นไปทำให้บุคคลใดต้องเสียหาย คือ ต้องเสียประโยชน์ใดๆ ของตนไปมากกว่าที่พลเมืองคนอื่น ๆ จะต้องเสียแล้ว ถือว่าบุคคลนั้นต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าพลเมืองคนอื่น รัฐต้องชดเชยเยียวยาให้แก่บุคคลนั้น และความรับผิดชอบเนื่องมาจากความเสียหาย กล่าวคือ หากบุคคลใดจำต้องเสียหายจากกิจกรรมที่เป็นอันตรายที่เกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว บุคคลนั้นก็จะต้องได้รับการชดเชยค่าทดแทนเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เป็นต้น

2.2 แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในประเทศไทย

เดิมประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งถือหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของพระมหากษัตริย์ พระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมาย มีฐานะเหนือประชาชนและมีฐานะเป็นผู้ปกครอง พระบรมราชวินิจฉัยเป็นที่สุดในกิจการทั้งหลายทั้งภายนอกและภายใน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการและต้องรับผิดชอบต่อพระมหากษัตริย์โดยตรง ส่วนประชาชนไม่มีสิทธิใดๆ ตามกฎหมาย ดังนั้น ประชาชนจึงไม่มีสิทธิฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและศาลยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้¹⁶ โดยข้อห้ามดังกล่าวปรากฏในกฎหมายตราสามดวง ลักษณะอาญาหลวง มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติว่ามีผู้มาฟ้องหาข้าทูลละอองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดให้เอาเนื้อความนั้นขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณาทรงทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณา จึงพิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาได้ถามดีโดยพลละการเอง ท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาท่าน ท่านให้ลงโทษ 6 สถาน ต่อมาหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 แม้อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน และพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ใต้กฎหมายแล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็ยังไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติการตามหน้าที่ได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐยังมีฐานะเหนือประชาชนในฐานะเป็นผู้ปกครอง ประชาชนไม่สามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ไปตามกฎหมายได้

ประเทศไทยได้ร่างกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นใช้เมื่อปี พ.ศ. 2468 โดยนำหลักเกณฑ์ละเมิดของประเทศเยอรมันซึ่งเกิดจากการนำหลักเกณฑ์เรื่องละเมิดของประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษมาประกอบกันมาเป็นบรรทัดฐาน¹⁷ โดยเดิมเข้าใจกันแต่เพียงว่า ละเมิดคือการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้กระทำต้องเสียเงินแก่ท้องพระคลัง ซึ่งเท่ากับถือว่า ละเมิดเป็นความผิดอาญาชนิดหนึ่ง ซึ่งเรียกว่า ประทุษร้ายทางแพ่ง ต่อมา ความหมายของคำว่าละเมิดมีลักษณะใกล้เคียง

¹⁶ วิษณุ เครืองาม และบรรศักดิ์ อูวรรณ โณ. “พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย”. *วารสารกฎหมาย* 3, 2 (2520) หน้า 150

¹⁷ วารี นาสกุล. *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิกควได้*. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์. 2553. หน้า 3 – 5

กับคำว่าประทุษร้ายทางแพ่งในกฎหมายตราสามดวงหรือก่อนหน้านั้น นอกจากการลงโทษทางอาญาแล้วยังมีการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าทำขวัญแก่ผู้เสียหาย โดยมีชื่อเรียกแตกต่างกันไป เช่น เรียกว่าสินไหม ซึ่งถือเป็นโทษทางแพ่งที่ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ให้แก่ผู้เสียหาย โดยรัฐเป็นผู้กำหนดข้อบังคับให้มีการทำขวัญผู้เสียหาย และหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดผลกระทบต่อมหาชน ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาด้วย และด้วยอิทธิพลของกฎหมายอังกฤษที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีกับพระราชบัลลังก์ ค.ศ. 1947 (Crown Proceeding Act. 1947) ที่ให้ประชาชนสามารถฟ้องเรียกค่าเสียหายจากรัฐได้เหมือนรัฐมีฐานะอย่างเอกชน โดยฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรง หรือจะฟ้องตัว Attorney General ก็ได้ และหากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดจริงก็จะเป็นผู้รับผิดชอบที่แท้จริงในที่สุด โดยรัฐเป็นเพียงผู้รับผิดชอบแทนไปก่อนเท่านั้น และสามารถฟ้องไล่เบี้ยได้ภายหลัง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะอ้างว่าได้กระทำตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาไม่ได้¹⁸ ทำให้แนวความคิดทางด้านกฎหมายของนักกฎหมายไทยซึ่งส่วนหนึ่งจบการศึกษาทางด้านกฎหมายจากประเทศอังกฤษเปลี่ยนแปลงไปยอมรับในสิทธิของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยมากขึ้น แต่เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดไว้โดยเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ดังนั้น กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กระทำละเมิดไม่ว่าจะเป็นประมาทเลินเล่อธรรมดา หรือประมาทเลินเล่อร้ายแรง เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในผลแห่งการกระทำเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

ปัจจุบันบทบาทของรัฐเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากภารกิจที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน เมื่อการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน แนวความคิดเดิมที่ให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ให้ต้องรับผิดชอบร่วมกับหน่วยงานของรัฐได้ จึงไม่สอดคล้องกับบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และเกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จึงได้เกิดแนวความคิดใหม่ที่ทำให้ผู้เสียหายฟ้องร้องรัฐให้ต้องรับผิดชอบ โดยถือเอาการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเกณฑ์ อันเป็นความรับผิดชอบโดยอ้อมของรัฐ และได้มีการบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวความคิดดังกล่าวขึ้น จำนวน 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวทำให้ทราบถึงขอบเขตแห่งความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในทางส่วนตัวและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งได้บัญญัติขึ้นเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาบังคับใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดในการปฏิบัติหน้าที่

¹⁸ ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2555. หน้า 20

และต้องรับผิดชอบแก่ผู้เสียหายโดยตรง ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเสียใหม่เพื่อให้เกิดความถูกต้องและเป็นธรรมสอดคล้อง กับบทบาทของเจ้าหน้าที่ซึ่งเพิ่มขึ้นตามบทบาทของรัฐที่เปลี่ยนแปลงไป และให้ความคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ให้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องกังวลว่าจะต้องรับผิดชอบรัฐอีกต่อไป โดยมีหลักการสำคัญหลายประการ เช่น บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทำให้ผู้อื่นเสียหายโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง มีการหักส่วนความรับผิดชอบของรัฐ และการไม่นำหลักเรื่อง ลูกหนี้รวมมาใช้บังคับ เป็นต้น และกรณีมีข้อพิพาทเกิดขึ้นหากเป็นคดีละเมิดทางปกครองแล้ว อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ

เนื้อหาส่วนของทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐนี้ ผู้ศึกษาจะแยกศึกษาตามประเภท ของความรับผิด โดยแบ่งเป็นความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดโดยปราศจากความผิด เนื่องจากความรับผิดทั้งสองหลักดังกล่าวมีแนวความคิดทฤษฎีที่แตกต่างกัน ดังนี้

3.1 ทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดทางละเมิด

ความรับผิดของรัฐเริ่มมาจากหลักการเดียวกับหลักการในเรื่องละเมิด ซึ่งตั้งอยู่บน พื้นฐานของหลักเรื่องความผิดของผู้กระทำละเมิด โดยรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อเอกชนก็ต่อเมื่อรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันเป็นความผิด¹⁹ อย่างไรก็ตาม หลักการเรื่องความรับผิดที่ตั้ง อยู่บนพื้นฐานของความผิดนั้น อาจจะไม่เหมาะสมที่จะนำมาปรับใช้ได้กับทุกกรณี โดยเฉพาะ เมื่อเป็นความรับผิดของรัฐ เพราะหลักการเรื่องความรับผิดของรัฐต่อเอกชนนั้นวางอยู่บนพื้นฐาน ที่แตกต่างจากหลักการในเรื่องละเมิดของเอกชน ทั้งนี้ เพราะในกฎหมายมหาชนนั้นต้องคำนึงถึง ความจำเป็นของบริการสาธารณะของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องพยายามประสานสิทธิของรัฐ และเอกชนเข้าด้วยกัน ซึ่งในส่วนนี้มีทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่

3.1.1 ทฤษฎีรับภัย

ทฤษฎีรับภัย หรือทฤษฎีรับภัยที่สร้างขึ้น เห็นว่า หลักเกณฑ์แห่งความรับผิด ทางละเมิดนั้น ไม่จำเป็นที่ผู้ทำละเมิดจะต้องกระทำความผิดด้วย เมื่อความเสียหายเกิดขึ้นและรู้ว่า ผู้ใดเป็นผู้ทำหรือผู้ก่อแล้ว ก็ควรถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ทำละเมิดไม่ว่าการกระทำที่ก่อความเสียหายนั้น

¹⁹ วรุฒิ ทวาทสิน. “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี”. *คู่มือการศึกษา วิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547. หน้า 591

จะผิดหรือถูก เพราะถือว่ามนุษย์เราเมื่อได้กระทำการใดๆ ขึ้นแล้วย่อมเป็นการเสี่ยงภัยอย่างหนึ่ง คือ อาจมีผลดีหรือร้ายก็ได้ ผู้ทำก็ต้องรับความเสียหายนั้น ความเสียหายต้องเป็นภัยไปกับเขา

ทฤษฎีรับภัยมีพื้นฐานมาจากการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในอันที่จะไม่ถูกทำให้เสียหายทั้งในส่วนสิทธิทางอาญาและสิทธิทางแพ่ง ความเสียหายที่เกิดขึ้นย่อมจะต้องมีผู้ชดใช้ความเสียหาย โดยที่แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางแพ่งเป็นแนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของบุคคลในยุคแรกๆ จึงไม่พิจารณาถึงความนึกคิดภายในจิตใจของผู้กระทำ หรือการขาดความระมัดระวังในการกระทำของผู้กระทำ ความสำคัญของแนวความคิดนี้มีอยู่ แต่เพียงว่า เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว และสามารถที่จะทราบตัวผู้ก่อความเสียหาย ผู้นั้นก็ควรรับผิดชอบในความเสียหายที่ตนก่อขึ้นทั้งสิ้น²⁰ ทั้งนี้ เหตุผลที่ทฤษฎีดังกล่าวอ้างว่าไม่ควรให้มีหลักเกณฑ์ความผิดในเรื่องความรับผิดชอบทางละเมิด มี 2 ประการ คือ

1) เหตุผลทางกฎหมาย ผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิด คือ ถูกบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย ไม่ใช่ชดใช้โทษอย่างผลความรับผิดชอบทางอาญา ดังนั้น กฎเกณฑ์ละเมิดก็ควรจะให้เข้ารอยกับผลของละเมิดเหมือนกัน คือไม่จำเป็นต้องมีความผิด กล่าวคือ หากจะมีการลงโทษเพียงให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายเท่านั้น ก็ไม่จำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ว่าต้องกระทำความผิดด้วย เพียงเป็นผู้ก่อความเสียหายก็ควรถือเป็นละเมิดแล้ว การที่เอาความผิดเข้ามาในหลักเกณฑ์ละเมิดทำให้หลักกฎหมายเหลวไป ทำให้ง่ายต่อข้อสมอ้างว่าผลแห่งความรับผิดชอบทางละเมิดเป็นการลงโทษ

2) เหตุผลทางพฤติกรรม เมื่อเกิดความเสียหายขึ้น หากจะให้ผู้เสียหายรับภัยที่ตนไม่ได้ก่อคงเป็นการไม่ยุติธรรม เพราะความเสียหายจะเกิดขึ้นหรือไม่ก็แล้วแต่การกระทำของผู้อื่น ผู้เสียหายไม่มีอำนาจกีดกันความเสียหายนั้นได้เลย ดังนั้น การที่ถือหลักความผิดในเรื่องละเมิดนั้นเท่ากับให้ผู้ที่อยู่เฉยๆ ได้รับความระแวง แต่หากถือตามทฤษฎีรับภัย คือ ให้ผู้ก่อภัยรับภัยเอง จึงจะเป็นการยุติธรรม²¹

3.1.2 ทฤษฎีความผิด

ทฤษฎีความผิด หรือความรับผิดชอบที่อยู่บนพื้นฐานของความผิด เป็นแนวความคิดที่ได้รับการพัฒนามาจากทฤษฎีความรับผิดชอบเพื่อความปลอดภัย โดยสำนักกฎหมายธรรมชาติเห็นว่าสิทธิเสรีภาพในความเป็นตัวตนของมนุษย์รวมถึงทรัพย์สินควรได้รับการยอมรับ ดังนั้น ในการล่วงละเมิดต่อสิทธิของบุคคลควรจะได้รับ การพิสูจน์อย่างเป็นทางการ ผู้ที่ได้รับการกล่าวหาเป็นผู้ก่อความเสียหาย

²⁰ ศิริชัย วิชชุวรากร. ปัญหามาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม. 2555. หน้า 9

²¹ จี๊ด เศรษฐบุตร. หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา. 2550. หน้า 105 – 108

จะต้องเป็นผู้ที่ถูกพิสูจน์แล้วว่าเป็นผู้มีความผิด โดยปลายศตวรรษที่ 19 แนวทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในละเมิดชัดเจนมากขึ้นว่าจะต้องมีความผิดจึงจะมีความรับผิดชอบได้ เชื่อกันว่าเป็นแนวคิดซึ่งได้รับอิทธิพลจากระบบการค้ำเสรี และการปฏิวัติอุตสาหกรรมในยุโรป และเชื่อว่าทฤษฎีดังกล่าวจะช่วยทำให้เกิดความกล้าเสี่ยงต่อการดำเนินกิจการต่างๆ มากขึ้น เพราะทฤษฎีดังกล่าวเป็นการขัดขวางต่อความเจริญทางอุตสาหกรรม²²

3.1.3 ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด

ทฤษฎีความรับผิดชอบเด็ดขาด เป็นแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบของผู้ก่อความเสียหายโดยไม่ต้องพิจารณาถึงเจตนาภายในจิตใจของผู้กระทำแต่อย่างใด พิจารณาเพียงว่าความเสียหายดังกล่าวเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ก่อความเสียหายเท่านั้น ดังนั้น การพิสูจน์เจตนาภายในจิตใจที่แสดงออกมาในรูปของการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ จึงไม่นำมาใช้ในกรณีของความรับผิดชอบเด็ดขาด

เหตุผลของการกำหนดให้มีความรับผิดชอบเด็ดขาดเกิดขึ้น เนื่องจากความเสียหายอันเกิดจากเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นบ่อยหรือเกิดขึ้นได้ง่าย แต่ผู้เสียหายไม่อาจพิสูจน์ถึงสาเหตุที่เกิดขึ้นหรือพิสูจน์ได้ยาก เพราะอาจเป็นไปได้ว่าเหตุที่เกิดอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยแต่ผู้เดียวที่เป็นผู้ก่อขึ้น ผู้เสียหายอาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุได้เกิดขึ้นจริง แต่ไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าเหตุนั้นเกิดขึ้นอย่างไร อันจะเป็นการแสดงถึงมูลกรณีหรือที่มาแห่งความประมาทเลินเล่อของจำเลย นอกจากนี้ มีแนวความคิดว่ากรณีที่จะให้ผู้เสียหายรับบาปเคราะห์จากภัยซึ่งตนไม่ได้มีส่วนก่อให้เกิดขึ้น หรือไม่อยู่ในภาวะที่จะป้องกันได้ เป็นเรื่องที่ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย บุคคลที่สมควรจะรับภาระแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นควรเป็นผู้ที่ก่อให้เกิดภัย หรือผู้อยู่ในภาวะที่สามารถป้องกันภัยนั้น ได้ดีที่สุด แม้ว่าความเสียหายหรือภัยที่เกิดขึ้นนั้นจะไม่ได้เกิดจากการกระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อก็ตาม²³

โดยสรุป ทฤษฎีความรับผิดชอบในทางละเมิดเริ่มจากความรับผิดชอบเมื่อมีความเสียหายตามทฤษฎีรับภัยไปสู่ความรับผิดชอบเพราะมีความผิด ต่อมา เมื่อสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป หลักความรับผิดชอบเมื่อมีความผิดจึงขาดความเหมาะสม ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดชอบก็กลับไปสู่หลัก ที่ถือว่าเมื่อมีความเสียหายย่อมต้องมีความรับผิดชอบ แต่เรียกชื่อใหม่ว่า ความรับผิดชอบเด็ดขาด

²² สุขุม สุภนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ. 2553. หน้า 7-8

²³ อนันต์ จันทโรภากร. “โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด” 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: พี. เค. พรินติ้งเฮาส์. 2531. หน้า 106

โดยหลักความรับผิดชอบดังกล่าวมีส่วนช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาโดยไม่ต้องพิสูจน์
ความผิด ซึ่งใช้ในการละเมิดที่เกิดจากกิจกรรมอันตรายและการบริโภคสินค้าและบริการ²⁴

3.2 ทฤษฎีในส่วนที่ว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด หมายความว่า ความรับผิดชอบของบุคคลที่จะต้อง
ชดเชยความเสียหายในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แม้ว่าการกระทำนั้นจะไม่
เป็นความผิดหรือไม่ได้เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้น
จะเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็ต้องรับผิดชอบ ดังนั้น ความรับผิด
โดยปราศจากความผิด โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีเพียงแต่พิสูจน์ว่าตนได้รับความเสียหายตามเงื่อนไข
ที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของบุคคลนั้น เมื่อพิสูจน์ความเสียหายตามเงื่อนไข
ที่กฎหมายกำหนดแล้วจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหาย จะพิสูจน์ว่าตนเอง
ไม่ผิดไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายจะกำหนดให้พิสูจน์ความผิดเฉพาะเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด
กรณีเรียกว่า ข้อสันนิษฐานความผิดทางกฎหมาย²⁵

เนื่องจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและเอกชน ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน
โดยรัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในรัฐ และมีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ
ซึ่งสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้นั้นอาจจะขึ้นอยู่กับความสามารถที่บุคคลธรรมดาจะกระทำได้ และหาก
ผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ของรัฐก็จะอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผลประโยชน์
ของเอกชน การที่จะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการกระทำ
ของเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้กระทั่งรัฐมิได้กระทำการใดๆ อันถือว่าเป็นความผิด ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการ
อันไม่เป็นธรรมแก่รัฐ เพราะประเด็นปัญหาที่สำคัญในกรณีนี้มีมิใช่เป็นเรื่องที่บุคคลหนึ่งจะต้อง
ยากจนลงโดยการใช้จ่ายเสียหายในกรณีที่มีใช้ความผิดตน แต่เป็นปัญหาเรื่องสมควรหรือไม่ที่จะให้
เอกชนคนหนึ่งคนใดต้องรับภาระทั้งหมดที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ หรือว่าควรจะ
แบ่งเบาภาระนั้นในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐนั้น²⁶ ซึ่งในส่วนนี้มีทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่

²⁴ สุขุม สุกนิตย์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณการ.
2553. หน้า 8-9

²⁵ ไพจิตร ปุณฺณพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด. พิมพ์ครั้งที่ 7.
กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม. 2538. หน้า 3

²⁶ วรวิทย์ ทวาทสิน. “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี”. คู่มือการศึกษา
วิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547. หน้า 592 – 593

3.2.1 ทฤษฎีความเสียหาย

ทฤษฎีความเสียหาย ถือว่ากิจกรรมทุกอย่างล้วนก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับทั้งตัวบุคคลภายนอกและผู้กระทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั่นเอง การกำหนดให้ผู้กระทำกรณนั้นต้องรับผิดชอบให้แก่บุคคลภายนอกผู้ต้องเสียหายจากการกระทำนั้นจึงเป็นธรรมแล้ว เพราะผู้ที่ได้สร้างความเสียหายขึ้นเพื่อประโยชน์ของตนเอง เมื่อตนเองได้รับประโยชน์จากการกระทำนั้น จึงสมควรที่จะต้องรับผิดชอบต่อผลร้ายที่อาจเกิดจากการกระทำอันเดียวกันนั้น อย่างไรก็ตาม ความเสียหายทุกอย่างไม่ได้อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ความรับผิดชอบโดยไม่มีความคิด โดยความรับผิดชอบตามหลักความเสียหาย แยกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินการที่เป็นอันตราย และความเสียหายจากการช่วยดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ²⁷

3.2.2 ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ เป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยความเสมอภาค ซึ่งเป็นหลักประกันสิทธิของราษฎรว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยส่วนใหญ่จะบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้อย่างชัดเจน²⁸ หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ จึงมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญ การฝ่าฝืนหลักดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะถูกนำมาใช้ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่ไม่ได้เกิดจากการกระทำผิดของรัฐ เนื่องจากถือว่าเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นหากบุคคลหนึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเพียงคนเดียวจากการกระทำที่กระทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม จึงมีหลักการหนึ่งเกิดขึ้นภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส คือ หากปราศจากกฎหมายเป็นอย่างอื่น โดยเฉพาะเจาะจงแล้วจะต้องแบ่งความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐโดยเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงได้เกิดมีความคิดให้รัฐต้องรับผิดชอบแม้ทั้งในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนนั้นจะได้เป็นความผิดของรัฐ ทั้งนี้ ก็เพื่อที่จะให้มีการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคน โดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการกระจายภาระนี้จะกระทำ

²⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญชน. 2555. หน้า 353

²⁸ บุนผา อัครพิมาน. “หลักกฎหมายทั่วไป”. วารสารวิชาการศาลปกครอง 5, 1 (2548). หน้า 10

โดยผ่านระบบการเก็บภาษีอากรที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่จะต้องเสียให้แก่รัฐ²⁹ โดยการชดเชยความเสียหายตามหลักนี้ ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้เสียหายได้รับภาระความเสียหายที่มากกว่าปกติ อันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ดำเนินการ โดยชอบตามปกติทั่วไป

3.2.3 ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ

ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ เกิดจากความต้องการให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ซึ่งหลักการดังกล่าวมีการประกาศไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส โดยกล่าวอ้างในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1946 และรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองให้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญด้วย โดยบัญญัติให้ชาวฝรั่งเศสมีความร่วมมือช่วยเหลือซึ่งกันและกันเมื่อประสบภัยพิบัติของประเทศ และได้มีการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติหลายฉบับเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับประชาชน เช่น การชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง และสงครามโลกครั้งที่สอง และการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการชุมนุมหรือการก่อจลาจล³⁰ เป็นต้น



²⁹ วรวิภา ฑาทิติน. “กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี”. *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. 2547. หน้า 593

³⁰ ชาญชัย แสงศักดิ์. *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด*. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน. 2555. หน้า 354 – 355

บทที่ 3

ลักษณะความรับผิดโดยปราศจากความผิด และการกำหนดเงินค่าทดแทน เพื่อเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และระบบกฎหมายไทย

เนื้อหาบทนี้เป็นการศึกษาถึงลักษณะความรับผิดโดยปราศจากความผิดว่ามีกรณีใดบ้างที่ถือเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด และศึกษาถึงการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายตามหลักกฎหมายดังกล่าวว่ามีหลักเกณฑ์ในการกำหนดจำนวนเงินให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายอย่างไร โดยแยกศึกษาตามระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือได้ว่าเป็นต้นแบบของหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด และตามระบบกฎหมายของประเทศไทย

1. ลักษณะความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐ

1.1 ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสถือเป็นหลักที่นำมาเสริมหลักการของความรับผิดโดยมีความผิด เพื่อแก้ปัญหากรณีเกิดความเสียหายขึ้นและความเสียหายดังกล่าวสามารถจัดให้อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐได้ โดยที่ผู้ได้รับความเสียหายสามารถชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำของรัฐและความเสียหายที่เกิดขึ้นก็เป็นการเพียงพอที่จะให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อตนได้ ซึ่งมีหลักทฤษฎีอันเป็นพื้นฐานสำคัญที่ให้รัฐเข้ามารับผิดในกรณีปราศจากการกระทำผิด 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความเสี่ยงภัยพิเศษ และทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ³¹ ซึ่งจากหลักการดังกล่าวส่งผลให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองหรือในการดำเนินกิจการสาธารณะซึ่งกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ได้เกิดความเสียหายแก่เอกชน อย่างไรก็ตามหากจะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายแก่เอกชนทุกกรณีอาจเกิดปัญหากระทบต่อสภาวะทางการเงินการคลังของประเทศ และประสิทธิภาพในการบริหารงานของรัฐ จึงมีข้อพิจารณาว่าเอกชนที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวก็ถือว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินกิจการสาธารณะ

³¹ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. รายงานการวิจัย. หน้า 272

ของรัฐในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของส่วนรวม ดังนั้น หากเอกชนได้รับผลกระทบธรรมดาที่เกิดจากการดำเนินงานทางปกครองของรัฐก็จะไม่สามารถมาเรียกร้องความเสียหายจากรัฐได้ ถือว่าเป็นการเสียสละต่อสังคมส่วนรวม

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ถือเป็นแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบที่มีลักษณะเฉพาะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยมีต้นกำเนิดแนวความคิดดังกล่าวมาจากแนวคำพิพากษาของศาล และยังมีลักษณะเช่นเดียวกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบในระบบกฎหมายไทยที่ถือว่าความรับผิดชอบอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความรับผิดชอบของบุคคลทั่วไป และความรับผิดชอบของบุคคลตามกฎหมายมหาชน แม้บางครั้งจะพบว่าความรับผิดชอบทั้งสองลักษณะนี้ถูกนำมาใช้โดยปะปนกันก็ตาม แต่ก็ถือว่าความรับผิดชอบทางปกครองเป็นความรับผิดชอบที่มีความเป็นเอกเทศโดยมิได้อยู่บนพื้นฐานของการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งแต่ประการใด ซึ่งข้อดีของหลักกฎหมายที่มาจากคำพิพากษาของศาล คือ มีความยืดหยุ่นของคำพิพากษาที่สามารถสร้างหลักกฎหมายตามแต่ละข้อเท็จจริงได้โดยง่าย แต่ก็มีข้อเสีย คือ หลักกฎหมายที่มาจากคำพิพากษานั้นจะเกิดขึ้นตามคดีแต่ละคดีเท่านั้น จึงไม่อาจนำมาปรับใช้ได้ในทุกกรณีที่เป็นการทั่วไป³² อย่างไรก็ดี ประเทศฝรั่งเศสได้มีการตราบัญญัติเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด แต่ก็มีความเฉพาะเจาะจงตามสถานการณ์แต่ละสถานการณ์เท่านั้น กล่าวคือ เป็นการแก้ปัญหาเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งที่ปรากฏขึ้นในคดี โดยไม่อาจนำคำพิพากษาในคดีก่อนมาปรับใช้ได้ ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าการนำคำพิพากษามาบัญญัติเป็นกฎหมายเป็นกรณีที่ขัดกับหลักว่าด้วยลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการตราบัญญัติเกี่ยวกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่มีเนื้อหาสาระมาจากแนวคำพิพากษาคือลักษณะเด่นของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบในประเทศฝรั่งเศส และเมื่อเปรียบเทียบแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดกับแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบบนพื้นฐานของความผิด จะเห็นได้ชัดเจนว่าความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดซึ่งเป็นแนวความคิดตามกฎหมายปกครองนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากความรับผิดชอบตามกฎหมายแพ่ง แม้ว่าความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดที่อาจเยียวยาความเสียหายบางประการได้อย่างดีก็ตาม แต่ก็ถือว่าแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดในลำดับรองหากเปรียบเทียบกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบตามหลักทั่วไป ดังนั้น เมื่อมีคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบเกิดขึ้น สิ่งที่ศาลต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกก็คือ การพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการกระทำอันเป็นความผิดของฝ่ายปกครองหรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์แรกจึงนำแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้

³² Jean – Pierre THERON. “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส”. แปลโดยปาลีรัตน์ ศรีวรรณพฤกษ์. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15(2) (เมษายน-มิถุนายน 2558). หน้า 4

ทั้งนี้ ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดอาจจำแนกประเภทได้ 2 ประเภท คือ ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสียหาย ซึ่งความรับผิดชอบทั้งสองประเภทดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการชดเชยความเสียหายเช่นเดียวกัน³³

1.1.1 ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ

หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีวัตถุประสงค์ก็เพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม หากมีเอกชนคนใดได้รับความเสียหายจากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมที่จะให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายนั้นต้องแบกรับภาระที่เกิดจากการกระทำของรัฐหรือฝ่ายปกครองเพียงลำพัง แต่ต้องเฉลี่ยให้ประชาชนทุกคนต้องรับภาระนั้นโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะอาจแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1) ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการโยธาสาธารณะ

ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการโยธาสาธารณะนั้น อาจหมายถึงงานโยธาสาธารณะที่ก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จ เช่น ความเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างก่อสร้างงานโยธาสาธารณะ หรือเป็นความเสียหายอันเนื่องมาจากการโยธาสาธารณะที่ก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ได้ เช่น ความเสียหายอันเนื่องมาจากการใช้สอยบริการสาธารณะในสาธารณูปโภคดังกล่าว

ตัวอย่างแนวคำพิพากษาที่มีการนำหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะ เช่น คำพิพากษาศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ค.ศ. 1931 ซึ่งศาลแพ่งได้ตัดสินให้เจ้าของบ้านที่ถูกบดบังเงาจากต้นไม้ที่ปลูกอยู่บนสถานที่สาธารณะภายใต้การครอบครองของเทศบาลมีสิทธิได้รับค่าเสียหายเนื่องมาจากการสูญเสียวิวทิวทัศน์ โดยศาลให้เหตุผลในคดีนี้ว่า เจ้าของบ้านเป็นผู้รับภาระจากการดำเนินการโยธาสาธารณะของเทศบาล สำหรับความเสียหายในกรณีนี้มีหลายประเภท อาทิ การประเมินราคาทรัพย์สิน ค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินภายหลังการก่อสร้างงานโยธาสาธารณะ เป็นต้น และคำพิพากษาศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ค.ศ. 2002 ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับความเสียหายที่เกิดจากสัตว์ โดยมีข้อเท็จจริงในคดีว่า บริษัทแห่งชาติเกี่ยวกับการจัดการทางรถไฟ ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทางรถไฟในประเทศฝรั่งเศสขณะนั้นได้ทำการก่อสร้างทางรถไฟ ส่งผลให้มีจำนวนกระด่าป่าเพิ่มขึ้นจากเดิม ทำให้เกิดความเสียหาย

³³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 4 - 5

แก่เกษตรกรในการทำการเพาะปลูกและเก็บเกี่ยวพืชผล กรณีจะเห็นได้ว่าบริษัทแห่งชาติเกี่ยวกับการจัดการทางรถไฟไม่สามารถไล่กระต่ายป่าทั้งหมดออกจากที่ดินดังกล่าวได้ ดังนั้น จึงไม่อาจถือว่าการที่บริษัทดังกล่าวปล่อยให้กระต่ายป่ากัดกินผลผลิตทางการเกษตรของเกษตรกรถือเป็นการกระทำผิด แต่ศาลได้นำหลักเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความรับผิดมาปรับใช้เพื่อเป็นการเยียวยาให้แก่ผู้เสียหาย³⁴

2) ความรับผิดที่เกิดจากการออกกฎหมายและเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ

ความรับผิดที่เกิดจากการออกกฎหมายและเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศถือเป็นสัญลักษณ์ของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยมีศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ตัวอย่างคำพิพากษาที่วางหลักในเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐกรณีความรับผิดที่เกิดจากการออกกฎหมาย เช่น คำพิพากษาศาลแห่งรัฐในปี ค.ศ. 1938 ซึ่งวางหลักไว้ว่า ในบางกรณีหากการลงคะแนนเสียงเห็นชอบในการตรากฎหมายได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ที่ไม่เท่าเทียมกันแก่เอกชนบางรายซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยตรง แต่ได้รับผลกระทบในการออกกฎหมายฉบับนั้น ผู้เสียหายอาจได้รับค่าชดเชยความเสียหายได้ภายใต้เงื่อนไขอย่างเคร่งครัดที่ศาลกำหนดไว้ กล่าวคือ เงื่อนไขที่ว่าความเสียหายดังกล่าวถือเป็นความเสียหายแบบพิเศษ ทั้งนี้ เนื่องจากเอกชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนดังกล่าวจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายในทางความเป็นจริงนั่นเอง ซึ่งการเป็นผู้เสียหายในความเป็นจริงนี้ถือเป็นกรณีที่ต่างจากการเป็นผู้เสียหายตามที่ศาลเล็งเห็นว่าควรเป็นผู้เสียหาย เช่น กรณีที่มีกฎหมายกำหนดว่ากิจกรรมใดบ้างที่ถือว่าการขัดต่อกฎหมายแล้วต่อมามีการกระทำกิจกรรมดังกล่าวหากเป็นเช่นนี้ศาลจะไม่กำหนดค่าเสียหายให้ ตัวอย่างในกรณีนี้ เช่น รัฐบัญญัติเกี่ยวกับการอนุรักษ์หมาป่าในปี ค.ศ. 2033 แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองหมาป่าก็ตาม แต่ศาลปกครองก็กำหนดให้ผู้เสียหายจากหมาป่ามีสิทธิจะได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากกรณีดังกล่าวด้วย และคำพิพากษาศาลแห่งรัฐในปี ค.ศ. 2003 ซึ่งสภาแห่งรัฐนำแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในกรณีการออกกฎหมายภายในโดยไม่เคารพอนุสัญญาระหว่างประเทศ คดีดังกล่าวเป็นกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่ได้ทำการตรากฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศและมีผลต่อการก่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งสภาแห่งรัฐตัดสินว่ากรณีดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด ทั้งนี้ เนื่องมาจากเหตุผลว่าในการออกกฎหมายภายในใดๆ ย่อมจะต้องเคารพอนุสัญญาระหว่างประเทศอยู่แล้ว แต่สภาแห่งรัฐไม่ได้พิจารณากรณีดังกล่าวโดยตั้งอยู่บนพื้นฐาน

³⁴ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 6 - 7

ความผิด ซึ่งอาจมีเหตุผลมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของรัฐบัญญัติ ดังนั้น สภาแห่งรัฐจึงนำแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาเป็นการให้เหตุผลในกรณีดังกล่าวแทน³⁵

คำพิพากษาที่วางหลักในเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐกรณีความรับผิดชอบที่เกิดจากการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ คือ คำพิพากษาสภาแห่งรัฐในปี ค.ศ. 1966 ซึ่งสภาแห่งรัฐได้วางหลักว่าศาลปกครองไม่มีหน้าที่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการลงนามเข้าเป็นภาคีสัญญาระหว่างประเทศของรัฐ หรือไม่มีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลนั้นเอง อย่างไรก็ตาม แม้สภาแห่งรัฐจะยืนยันเสมอว่าตนไม่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการเข้าให้สัตยาบันของสนธิสัญญาระหว่างประเทศก็ตาม แต่สภาแห่งรัฐก็ต้องตัดสินใจให้ผู้เสียหายจากการที่ประเทศฝรั่งเศสให้สัตยาบันในสนธิสัญญาบางฉบับได้รับค่าเสียหายด้วย จึงสะท้อนให้เห็นว่าการฟ้องร้องคดีเพื่อให้รัฐรับผิดชอบก่อนข้างเปิดกว้างมากกว่าการฟ้องคดีเพื่อให้มีการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สนธิสัญญาอันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องเรียกร้องความเสียหายนี้ไม่ได้หมายความว่าความเพียงสนธิสัญญาซึ่งต้องรับการอนุมัติการตามกฎหมายภายในเท่านั้น แต่ยังหมายความรวมถึงธรรมเนียมปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งวางหลักในเรื่องความคุ้มกันของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลของความคุ้มกันในเรื่องของเอกสิทธิ์ทางการทูต

3) ความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐกรณีความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เพิ่งจะได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของความรับผิดชอบภายใต้ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระของสาธารณะ โดยมีความสำคัญคือ เป็นความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือหลักของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ ความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย สามารถแยกพิจารณาได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองเฉพาะราย และความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป โดยความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองเฉพาะรายเป็นไปตามคำพิพากษาสภาแห่งรัฐในปี ค.ศ. 1923 คดีนี้เกิดขึ้นที่ประเทศตูนิเซียซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้น ชาวตูนิเซียได้เข้าไปยึดครองอสังหาริมทรัพย์ของนักลงทุนชาวฝรั่งเศสซึ่งไปลงทุนทางตอนใต้ของตูนิเซียเพื่อเรียกร้องให้ประเทศฝรั่งเศสมอบเอกราชให้แก่ประเทศของตน ชาวฝรั่งเศสเจ้าของทรัพย์สินได้ร้องขอต่อศาลให้ขับไล่ชาวตูนิเซียที่เข้าไปยึดครองอสังหาริมทรัพย์ของตน และศาลได้มีคำสั่ง

³⁵ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 8

ตามที่ร้องขอ แต่ฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วว่าการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวอาจมีผลก่อให้เกิดการเดินขบวนต่อต้านการปกครองของประเทศฝรั่งเศส ดังนั้น จึงไม่บังคับตามคำสั่งของศาล คดีขึ้นสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐและสภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นได้รับค่าเสียหายเนื่องมาจากความรับผิดโดยปราศจากความผิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองเฉพาะราย³⁶

การที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่บังคับตามคำพิพากษาของศาลในบางกรณี อาจถือว่าไม่มีความผิด หากการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง แต่ผู้เสียหายจากการไม่บังคับตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องได้รับค่าชดเชยความเสียหาย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่า ศาลไม่ถือว่าการไม่บังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นความผิดของฝ่ายปกครอง เช่น ในคดีที่ลูกจ้างเข้าไปครอบครองโรงงานอันเป็นทรัพย์สินของนายจ้างเพื่อเป็นการต่อต้านการโยกย้ายกิจการของนายจ้างอันมีผลต่อการจ้างงานของตน เจ้าของกิจการมักจะยื่นคำขอต่อศาลให้ออกคำสั่งขับไล่ลูกจ้างและศาลก็จะอนุญาตตามที่ขอ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะไม่บังคับตามคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า การบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจะก่อให้เกิดภัยอันตรายร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยในขณะนั้น ศาลจึงต้องกำหนดค่าชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าของกิจการดังกล่าวเป็นการทดแทน หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลที่ให้ขับไล่กลุ่มผู้ประท้วงที่เข้ายึดโรงงานออกไป³⁷ คำพิพากษาทำนองเดียวกันนี้ยังนำมาปรับใช้ในกรณีฝ่ายปกครองทำการยกเลิกโครงการที่คิดว่าจะดำเนินการในอนาคต เช่น การยกเลิกโครงการทำถนนในเขตพื้นที่ในปารีส ศาลพิจารณาว่าการดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นการดำเนินการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงสามารถยกเลิกโครงการดังกล่าวได้ แต่เอกชนผู้ประกอบการพาณิชย์ผู้เสียประโยชน์จากการยกเลิกการก่อสร้างโครงการดังกล่าวก็ย่อมได้รับค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยกเลิกโครงการนั้น³⁸

สำหรับความรับผิดอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไป หมายถึง นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ได้บังคับใช้เป็นการเฉพาะเจาะจง ซึ่งก็คือ “กฎ” ตามนิยามที่ปรากฏในกฎหมายปกครองไทย นิติกรรมทางปกครองประเภทนี้เป็นคำสั่งทางปกครองที่บังคับใช้กับบุคคลทั่วไปเป็นการล่วงหน้า โดยศาลได้ยอมรับความรับผิดโดยปราศจากความผิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองทั่วไปเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1963 ซึ่งมีข้อเท็จจริงในคดีที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านที่มีทัศนียภาพ

³⁶ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 10

³⁷ สำนักงานศาลปกครอง. *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศาลลาดพร้าว. 2547. หน้า 325

³⁸ Jean – Pierre THERON. ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส”. แปลโดยปาลิรัตน์ ศรีวรรณพุกภัย. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 2. หน้า 11

ทางภูเขาสวยงามเหมาะสมแก่การท่องเที่ยว ปรากฏว่ามีทางเดินที่มีลักษณะอันตรายซึ่งเกิดจากการเดินเที่ยวชมของนักท่องเที่ยว นายกเทศมนตรีจึงออกคำสั่งห้ามเดินผ่านทางเดินดังกล่าวโดยอ้างเหตุผลเพื่อความปลอดภัย คำสั่งดังกล่าวก่อให้เกิดผลกระทบต่อเอกชนผู้ประกอบการค้าขายของที่ระลึกในบริเวณนั้นเนื่องจากการขาดรายได้จากการขายของที่ระลึก ศาลได้นำหลักเรื่องความเท่าเทียมกันในการรับภาระสาธารณะมาปรับใช้ในกรณีดังกล่าว โดยนำประโยชน์ในด้านความปลอดภัยมาพิจารณาร่วมกับประโยชน์ของเอกชนที่เสียไปเนื่องมาจากการขาดรายได้ โดยศาลตัดสินให้เอกชนผู้ทำการค้าขายของที่ระลึกได้รับค่าชดเชยความเสียหายในกรณีดังกล่าว ตัวอย่างดังกล่าวแสดงถึงความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญและปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญและคำประกาศสิทธิพลเมือง ค.ศ. 1789 โดยคำประกาศสิทธิดังกล่าวได้วางหลักไว้ว่าพลเมืองทุกคนมีความเท่าเทียมกันในการรับภาระสาธารณะ ซึ่งในแรกเริ่มนั้น “ภาระสาธารณะ” หมายความว่า ความเท่าเทียมกันในการชำระภาษี ภายหลังจากศาลปกครองได้ขยายการตีความดังกล่าวไปเป็นว่า “ความเท่าเทียมกันในการรับภาระสาธารณะ หมายความว่า ความเท่าเทียมกันในการชำระภาษี และยังหมายความรวมถึงความเท่าเทียมกันในการรับภาระอื่นๆ ของประชาชนด้วย”³⁹

ดังนั้น หากมีเอกชนคนใดได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานของฝ่ายปกครองอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ เอกชนคนดังกล่าวก็ย่อมมีสิทธิได้รับค่าชดเชยความเสียหาย และหลักการชดเชยความเสียหายดังกล่าวนี้ถือเป็นหลักกฎหมายที่มีที่มาจากคำพิพากษาของศาล ซึ่งให้อำนาจดุลพินิจอย่างกว้างแก่ศาลในการกำหนดค่าเสียหายหากพบว่าในข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นมีความไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ดี อาจกล่าวได้ว่าความเสียหายอันเกิดจากความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะนั้น เป็นความเสียหายที่อาจคาดการณ์ได้ และยังเป็นการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

1.1.2 ความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัย

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัย คือ หากการดำเนินการของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยต่อประชาชนแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องรับผลในภาระทำ รวมทั้งเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากความเสี่ยงภัยนั้น อันเป็นความรับผิดภายใต้ข้อเท็จจริงที่ว่าเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้นเนื่องมาจากการดำเนินการภายใต้ประโยชน์สาธารณะ ซึ่งคำพิพากษาส่วนใหญ่ในคดีความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีความเสี่ยงภัยจะเป็นการตัดสินภายใต้การพิจารณาหลักความเป็นธรรมที่ผู้เดือดร้อนเสียหายควรได้รับ โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริง

³⁹ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 12

ที่เกิดขึ้นแล้วนำหลักเรื่องความรับผิดตามกฎหมายฝรั่งเศสมาปรับใช้ในกรณีนั้นๆ เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับความคุ้มครองมากที่สุด ความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสียหายสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ ความรับผิดอันเกิดจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายและความรับผิดที่เกิดจากบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

1) ความรับผิดอันเกิดจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

ความรับผิดอันเกิดจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหาย อาจแยกการพิจารณาออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความรับผิดเนื่องมาจากการใช้สิ่งที่เป็นอันตราย และความรับผิดกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ประชาชน

(1) ความรับผิดเนื่องมาจากการใช้สิ่งที่เป็นอันตราย เป็นความรับผิดที่ศาลปกครองฝรั่งเศสเป็นผู้วางหลักไว้ในแนวคำพิพากษาว่าสิ่งนั้นเป็นสิ่งที่อันตรายหรือไม่ ดังนั้นจึงไม่อาจคาดหมายได้ว่าศาลจะกำหนดนิยามของสิ่งที่อันตรายไว้ว่าอย่างไร ซึ่งสิ่งที่ศาลถือว่าเป็นสิ่งที่อันตราย เช่น

ประเภทแรก คือ วัตถุระเบิด โดยคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1919 ได้วางหลักว่า ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดในการระเบิดที่เกิดขึ้นภายในอาคารที่เก็บรักษาวัตถุระเบิดและอาวุธปืนแล้วเกิดการระเบิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยไม่พบว่ามีมาตรการใดๆ เป็นการป้องกันการระเบิดดังกล่าว⁴⁰

ประเภทที่สอง คือ อาวุธปืน ซึ่งหมายถึงกรณีการใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจลักษณะที่ก่อให้เกิดอันตราย สภาแห่งรัฐได้ยอมรับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ตำรวจตั้งแต่ศตวรรษที่ 20 ว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดในกรณีดังกล่าวต่อเมื่อปรากฏว่าเป็นความผิดอย่างร้ายแรง ซึ่งหมายถึงความรับผิดที่มีความร้ายแรงเป็นอย่างยิ่งหากเปรียบเทียบกับความผิดทั่วไป การวางหลักดังกล่าวนี้เป็นไปเพื่อเหตุผลว่า ศาลไม่ประสงค์ที่จะไปก้าวก้าว โดยสภาแห่งรัฐได้วางหลักเรื่องนี้ไว้ในคำพิพากษาในปี ค.ศ. 1949 ซึ่งมีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการตั้งด่านเพื่อดักจับผู้กระทำความผิด ต่อมา รถของผู้กระทำความผิดได้แล่นผ่านด่านนั้นโดยไม่หยุดรถ ตำรวจต้องยิงสกัดแล้วเกิดกระสุนแฉลบโดนประชาชนที่นั่งอยู่ที่ร้านกาแฟข้างเคียง ศาลตัดสินในกรณีดังกล่าวถือเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดอันเนื่องมาจากการใช้สิ่งที่เป็นอันตรายเพื่อเป็นการคุ้มครองผู้เสียหาย ทั้งนี้ เนื่องจากในกรณีดังกล่าวไม่อาจถือได้ว่าการตั้งด่านเพื่อดักจับผู้กระทำความผิดถือเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความผิดอันส่งผลให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ แต่การกระทำโดยใช้อาวุธปืนดังกล่าวมีผลให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ดังนั้นฝ่ายปกครองจึงต้องรับผิดโดยใช้ทฤษฎีความรับผิดโดยปราศจากความผิดนั่นเอง คำพิพากษาในคดีนี้

⁴⁰ สำนักงานศาลปกครอง. *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. พิมพ์ครั้งที่ 1. หน้า 322

แสดงให้เห็นชัดว่า กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นกฎหมายที่มีที่มาจากแนวคำพิพากษาของศาล ซึ่งมีข้อดีที่มีความยืดหยุ่นในการตีความ แต่ก็มีข้อเสียคือเป็นแนวคิดที่ค่อนข้างซับซ้อน⁴¹

ประเภทที่สาม คือ งานโยธาสาธารณะที่ก่อให้เกิดอันตราย กรณีนี้เป็นกรณีสืบต่อของศาลอีกเช่นกันว่างานโยธาสาธารณะประเภทใดถือว่าเป็นงานโยธาสาธารณะที่ก่อให้เกิดอันตรายที่จะส่งผลให้หากมีความเสี่ยงภัยเกิดขึ้นจากงานโยธาสาธารณะดังกล่าว ศาลย่อมนำเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาพิจารณาผู้เสียหาย ตัวอย่างของงานโยธาสาธารณะที่ก่อให้เกิดอันตราย เช่น ท่อส่งแก๊ส คำพิพากษาบางคดียังหมายรวมถึงถนนขึ้นภูเขาที่มีความคดเคี้ยวอีกประการหนึ่ง

ประเภทที่สี่ คือ วัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับเลือด ซึ่งถือว่าเป็นวัสดุอันตรายตามแนวคำพิพากษา และต่อมาได้มีการตราบัญญัติรับรองความเป็นสิ่งที่เป็นอันตรายดังกล่าวขึ้นภายหลังเหตุการณ์ที่มีการถ่ายเลือดแล้วติดเชื้อเอชไอวีในปี ค.ศ. 1995 โดยศาลปกครองถือว่าการรับเลือดที่ไม่มีคุณภาพอันก่อให้เกิดการติดเชื้อเอชไอวีนั้น ถือว่าเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดกรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามีความผิดเกิดขึ้นเพราะมีการผิดพลาดในการถ่ายเลือด แต่ศาลได้นำแนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในกรณีนี้เนื่องจากการยากลำบากที่จะหาความผิด ดังนั้น การนำแนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้เพื่อเป็นการเยียวยาผู้เสียหายจึงมีความเหมาะสมกว่า อย่างไรก็ดี ถือว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดรองที่นำมาใช้หากพบว่าไม่สามารถนำทฤษฎีความรับผิดแบบทั่วไปมาใช้ได้ ต่อมา คำพิพากษาดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติเป็นรัฐบัญญัติ ค.ศ. 2002 ว่าด้วยความรับผิดทางการแพทย์ ซึ่งเป็นรัฐบัญญัติที่นำหลักพื้นฐานในเรื่องความรับผิดมาบัญญัติไว้ในความเสียหายอันเกิดจากเครื่องมือทางการแพทย์ ให้นำหลักเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้

ตัวอย่างสิ่งที่เป็นอันตรายทั้งสี่ประเภทดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นถึงกรณีความรับผิดที่ค่อนข้างมีลักษณะเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีความรับผิดโดยปราศจากความผิดอันเนื่องมาจากวัตถุอันตรายที่มีลักษณะทางการแพทย์ ซึ่งวัตถุดังกล่าวมิได้มีความเป็นอันตรายในตัวเอง มีเพียงความ “เสี่ยงภัย” ที่จะก่อให้เกิดอันตรายอื่นเท่านั้น⁴²

⁴¹ Jean – Pierre THERON. “ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส”. แปลโดยปาลิรัตน์ ศรีวรรณพุกษ์. วารสารวิชาการศาลปกครอง, 2. หน้า 15

⁴² “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 17

(2) ความรับผิดชอบเนื่องมาจากใช้วิธีการที่เป็นอันตราย ตัวอย่างเช่น มาตรการในการคุมประพฤติซึ่งเป็นกรณีที่ผู้เยาว์กระทำความผิด โดยหลักแล้วมาตรการคุมประพฤติในกรณีนี้จะเป็นมาตรการคุมประพฤติที่ไม่ได้เป็นการกักขังจองจำ แต่เป็นมาตรการคุมประพฤติที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำผิดอยู่ในสถานที่คุมประพฤติโดยปราศจากการควบคุม (การคุมประพฤติที่อยู่ภายใต้การควบคุมของศาล) ดังนั้น การที่ศาลใช้มาตรการดังกล่าวในการลงโทษผู้เยาว์ซึ่งกระทำความผิดแล้วมีผลทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนเสียหาย เช่น ผู้เยาว์ผู้กระทำความผิดได้หลบหนีออกจากสถานที่คุมประพฤติแล้วไปก่ออาชญากรรมทำให้เอกชนเดือดร้อนเสียหาย กรณีนี้ถือว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบดังกล่าวภายใต้แนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด หลักการเดียวกันนี้ยังถูกนำมาปรับใช้ในกรณีการปล่อยตัวผู้วิกลจริตจากสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราว หรือกรณีการปล่อยตัวผู้ต้องขังภายใต้การดูแลของศาลอีกประการหนึ่งด้วย ศาลปกครองถือว่าการใช้มาตรการต่างๆ ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ไม่ถือเป็นความผิด แต่หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการดังกล่าวแล้วฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบบนพื้นฐานของแนวความคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนั่นเอง

นอกจากนี้ คำพิพากษาในปี ค.ศ. 1993 ได้วางหลักให้ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเนื่องมาจากการใช้วิธีการอันเป็นอันตราย หมายรวมถึง ความรับผิดชอบอันเกิดจากความเสียหายจากเหตุแทรกซ้อนอันเกิดขึ้นในการรักษาทางการแพทย์ด้วย ซึ่งต่อมาได้รับการตราเป็นรัฐบัญญัติ โดยวางหลักให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในกรณีที่เกิดเหตุแทรกซ้อนอันคาดหมายไม่ได้ในการรักษาพยาบาลที่ได้กระทำลง โดยถูกต้องตามหลักวิชาการ ความเสียหายที่เกิดขึ้นจากเหตุแทรกซ้อนนี้จะต้องเป็นความเสียหายอย่างร้ายแรงและไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับอันใดกับสภาพร่างกายของผู้ป่วยแต่แรกเริ่มที่ทำการรักษา ความเสียหายดังกล่าวเป็นความเสียหายที่รับรู้กันเป็นการทั่วไปแต่เกิดขึ้นได้ไม่บ่อยนัก โดยคำพิพากษาดังกล่าวเป็นกรณีที่เกิดความผิดพลาดที่เกิดจากการตัดสินใจเข้าไปในหลอดเลือดแดงของหัวใจเพื่อทำการตรวจวินิจฉัยอาการ ทั้งนี้ ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามตัวอย่างดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบที่นำมาปรับใช้ในโรงพยาบาลของรัฐเท่านั้น แต่ไม่หมายความรวมถึงคลินิกเอกชนซึ่งศาลยุติธรรมไม่ถือว่าตนมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ดังนั้น แม้ว่าจะมีรัฐบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็พบว่านำมาปรับใช้ในกรณีความผิดที่เกิดขึ้นในโรงพยาบาลของรัฐเท่านั้น⁴³

⁴³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 18

2) ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเนื่องมาจากตัวบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเนื่องมาจากตัวบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย เป็นความรับผิดเนื่องมาจากตัวบุคคล เช่น กรณีอาสาสมัครที่เข้ามามีส่วนในการดำเนินบริการสาธารณะเป็นครั้งคราว กล่าวคือ อาสาสมัครนั้นมิได้มีสถานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของฝ่ายปกครองแต่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ คำพิพากษาได้วางหลักในเรื่องนี้ไว้ค่อนข้างกว้างและเป็นหลักทั่วไป เช่น ยอมรับว่าฝ่ายปกครองต้องชดใช้ความเสียหายที่เกิดแก่อาสาสมัครที่บริจาคเลือดบนพื้นฐานแนวคิดความรับผิดโดยปราศจากความผิด และตัวอย่างที่สองสำหรับบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย คือ บุคคลภายนอกที่เดือดร้อนเสียหายอันเนื่องมาจากการงานโยธาสาธารณะตามคำพิพากษาในปี ค.ศ. 1971 ซึ่งเป็นกรณีที่เจ็อนแตกอันเนื่องมาจากการบริหารจัดการน้ำผิดพลาด และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนผู้ใช้น้ำในเขื่อนดังกล่าว ศาลวางหลักว่าเอกชนผู้ใช้น้ำในเขื่อนอยู่ในสถานะบุคคลภายนอกผู้ได้รับความเสียหายจากการงานโยธาสาธารณะ จึงต้องนำหลักเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในการเยียวยาความเสียหายในกรณีนี้⁴⁴

1.2 ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย

หลักความรับผิด โดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยไม่ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง แต่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าที่กฎหมายบัญญัติใช้คำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” เป็นความหมายเดียวกันกับหลักความรับผิดตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และเมื่อพิจารณากฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศไทยก็ปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีความรับผิด โดยให้ใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่บุคคล แม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือกระทำละเมิดต่อบุคคลแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นไปตามหลักความรับผิด โดยปราศจากความผิด แต่ในส่วนที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ศาลปกครองเองได้พยายามพัฒนาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้น ดังนี้

⁴⁴ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 18 – 19

1.2.1 ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่มีการกำหนดไว้ในบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นๆ

กฎหมายของประเทศไทยหลายฉบับได้มีการกำหนดให้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้เยียวยาความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหาย แม้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะมีได้เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองก็ตาม ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์

การเวนคืน คือ การที่รัฐบังคับเวนคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นของเอกชนมาเป็นของรัฐตามเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ⁴⁵ มีปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 37 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยได้บัญญัติให้มีการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน

สำหรับการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นการรอนสิทธิหรือรบกวนสิทธิของบุคคลในการครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์โดยปกติสุข ไม่มีผลกระทบต่อกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยกรรมสิทธิ์ยังคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด แต่ส่งผลให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดสิทธิในการใช้ทรัพย์สินบางประการ มีปรากฏในกฎหมายหลายฉบับที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 เป็นต้น ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สิน ในกรณีที่จะต้องมีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของบุคคลดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่างๆ ในที่ดินของบุคคลดังกล่าว

2) ความรับผิดชอบเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

ความรับผิดชอบในเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ปรากฏในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 6 ซึ่งบัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้...(2) การได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากรัฐ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากภัยอันตรายที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษ อันมีสาเหตุมาจากกิจการหรือโครงการใดที่ริเริ่ม สนับสนุนหรือดำเนินการโดยส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ

⁴⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด. หน้า 386

3) ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการกระทำในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ความรับผิดชอบจากการดำเนินงานยุติธรรมทางอาญามีปรากฏในพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544 ซึ่งบัญญัติให้ผู้เสียหายซึ่งได้รับความเสียหายถึงแก่ชีวิตหรือร่างกาย หรือจิตใจ เนื่องจากการกระทำผิดอาญาของผู้อื่น โดยผู้นั้น ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นมีสิทธิได้รับค่าทดแทน และพระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พ.ศ. 2526 ซึ่งบัญญัติให้บุคคลผู้ต้องรับโทษทางอาญาโดยคำพิพากษาถึงที่สุดมีสิทธิขอรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ว่าบุคคลนั้นไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิดและมีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนจากรัฐ⁴⁶

4) ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้ความสงเคราะห์ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือประสบภัยเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือช่วยเหลือราชการ หรือประสบภัยเนื่องจากการรบ

ความรับผิดชอบกรณีที่บุคคลได้รับอันตรายจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการ มีปรากฏในพระราชบัญญัติสงเคราะห์ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการ พ.ศ. 2546 ซึ่งบัญญัติให้ข้าราชการผู้ได้รับอันตรายหรือเจ็บป่วยเพราะเหตุปฏิบัติราชการในหน้าที่ราชการ หรือถูกประทุษร้ายเพราะเหตุกระทำตามหน้าที่ มีสิทธิได้รับการสงเคราะห์จากรัฐ

ความรับผิดชอบกรณีที่บุคคลได้รับอันตรายจากการช่วยเหลือราชการมีปรากฏในพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติ หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามมนุษยธรรม พ.ศ. 2543 ซึ่งได้บัญญัติให้บุคคลผู้ถูกประทุษร้ายหรือได้รับอันตรายสูญเสียอวัยวะหรือสมรรถภาพในการทำงานของอวัยวะส่วนใดส่วนหนึ่งไป หรือทุพพลภาพหรือเจ็บป่วยจนไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติเนื่องมาจากการช่วยเหลือทางราชการมีสิทธิได้รับค่าชดเชย

ความรับผิดชอบกรณีที่ประสบภัยจากการรบมีปรากฏในพระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พ.ศ. 2485 ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดได้รับบาดเจ็บเนื่องในการรบจนถึงทุพพลภาพ ไม่สามารถใช้กำลังกายหรือความคิดประกอบอาชีพได้ตามปกติ ถ้าได้รับบาดเจ็บนั้นในขณะที่หรือเนื่องจากการปฏิบัติการตามหน้าที่ซึ่งทางราชการหรือองค์การซึ่งทางราชการรับรองให้มีหน้าที่ปฏิบัติการในยามสงครามมอบหมายให้กระทำ หรือในขณะที่หรือเนื่องจากการปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับเงินเลี้ยงชีพ...”⁴⁷

⁴⁶ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 387

⁴⁷ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 388

5) ความรับผิดชอบเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติทางปกครอง

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองและได้กำหนดความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีดังกล่าวเอาไว้ โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คำสั่งทางปกครองนั้นอาจถูกเพิกถอนได้ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีคำสั่งทางปกครองเป็นการให้ประโยชน์ซึ่งมิใช่การให้เงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ ผู้ได้รับผลกระทบจากการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง โดยค่าทดแทนความเสียหายต้องไม่สูงไปกว่าประโยชน์ที่ผู้นั้นมีสิทธิจะได้รับในเมื่อเทียบกับกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ได้ถูกเพิกถอน ส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีความไม่เหมาะสมกับสถานการณ์หรือมีเหตุจำเป็นอันสำคัญและการคงคำสั่งทางปกครองนั้นไว้ต่อไปจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ฝ่ายปกครองก็สามารถเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้ แต่หากเป็นกรณีที่คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการให้ประโยชน์อันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป บทกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป หรือกรณีอื่นอาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ ผู้ได้รับประโยชน์จากคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีสิทธิได้รับค่าทดแทนความเสียหายอันเกิดจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครอง⁴⁸

6) ความรับผิดชอบตามกฎหมาย ระเบียบ หรือคำสั่งอื่นๆ

ความรับผิดชอบของรัฐที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอื่นๆ เช่น

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการควบคุมการประกอบกิจการน้ำมันเชื้อเพลิงปรากฏในพระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทกิจการควบคุมของการมีน้ำมันเชื้อเพลิงไว้ในครอบครอง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง คลังน้ำมันเชื้อเพลิง และการขนส่งน้ำมันเชื้อเพลิง และยังให้อำนาจรัฐมนตรีดังกล่าวออกกฎกระทรวงกำหนดให้ท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเป็นเขตห้ามมิให้ประกอบกิจการควบคุมประเภทใดประเภทหนึ่งได้ ในกรณีที่อธิบดีกรมธุรกิจพลังงานเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องเข้าไปควบคุมการประกอบกิจการก็ให้อำนาจออกคำสั่งให้ผู้ประกอบกิจการ

⁴⁸ นันทวัฒน์ บรมานันท์. *กฎหมายปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา. 2553. หน้า 521

แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือระงับการกระทำใดภายในระยะเวลาที่เห็นสมควรได้ และหากผู้ประกอบการได้รับความเสียหายหรือขาดประโยชน์ที่ได้รับเกินสมควรจากการดำเนินการตามคำสั่งของอธิบดีก็มีสิทธิได้รับค่าทดแทนตามความเป็นธรรม

ความรับผิดชอบเกี่ยวกับ โรคระบาดสัตว์ ปรากฏในพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2538 ซึ่งบัญญัติให้อำนาจสัตวแพทย์ทำลายสัตว์ที่เป็น โรคระบาดหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็น โรคระบาด หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ให้ชดใช้ราคาแก่เจ้าของสัตว์หรือซากสัตว์ไม่ต่ำกว่าสามในสี่ของราคาสัตว์หรือซากสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

1.2.2 ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองในการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่กฎหมายดังกล่าวไม่มีบทนิยามที่ให้ความหมายของคำว่า “ความรับผิดชอบอื่น” ไว้ ดังนั้น ศาลปกครองไทยจึงมีความเคร่งครัดในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยยึดบทบัญญัติกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับความรับผิดของรัฐ และศาลมักจะไม่นำหลักความรับผิดชอบอื่นหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี หากเป็นกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่หากเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติความรับผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองไว้ในกฎหมาย เช่น การฟ้องคดีเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือการรอนสิทธิในที่ดินของเอกชน ศาลปกครองจะวินิจฉัยปรับใช้ความรับผิดของรัฐเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดไว้⁴⁹ แต่ก็มีบางคดีที่ศาลปกครองได้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งโดยนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการวินิจฉัยคดี อันเป็นการพัฒนาหลักความรับผิดในระบบกฎหมายไทยขึ้น เช่น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 360/2551 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลคดียาเสพติดและระเบียบเงินรางวัลสำนักปราบปรามยาเสพติดให้ส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อจัดสรร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ประธานอนุกรรมการกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติด) จ่ายเงินรางวัลแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ต้องการเงินรางวัลคดียาเสพติด แม้จะมีคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีก็ตาม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

⁴⁹ ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐ โดยปราศจากความผิด. หน้า 400

คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่นที่ 385/2555 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกักเก็บน้ำไว้ในเขื่อนอุบลรัตน์เกินความจุของอ่างเป็นเหตุให้น้ำเอ่อล้นเข้าท่วมขังนาข้าวของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุให้ได้รับความเสียหาย ศาลพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นการละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี แต่การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีและถือว่าผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระในความเสียหายหนักกว่าบุคคลอื่น จึงเป็นการละเมิดต่อหลักความเสมอภาคของบุคคลในภาวะที่มีต่อส่วนรวม ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีความรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557 ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวง) ดำเนินการก่อสร้างด่านซั้งน้ำหนักถาวรในเขตทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 ถนนเพชรเกษม บดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้เดินทางเข้าออกที่ดินไม่สะดวกเหมือนเดิม และเป็นการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดินในอนาคต ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีมิได้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบหรือขัดต่อกฎหมายแต่อย่างใด จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี หากแต่ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่น ในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ชดใช้ค่าทดแทนการรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างด่านซั้งน้ำหนักถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 381/2562 ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้นายกเทศมนตรีตำบลบางเตย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) อนุมัติเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของผู้ฟ้องคดีให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เทศบาลตำบลบางเตย (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องรับผิดชอบชำระเงินค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากความรับผิดชอบอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและกฎ พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย

2. การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐ

2.1 การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

ความรับผิดชอบทุกประเภททำให้ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบผูกพันที่จะต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย ด้วยการชดใช้ค่าเสียหายให้ครอบคลุมความเสียหายให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยในระบบกฎหมายปกครอง การเยียวยาความเสียหายมักเป็นการเยียวยาอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้ 1) การเยียวยาความเสียหายตามความเป็นจริง คือ การทำให้สิ่งที่เสียหายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะได้รับความเสียหาย 2) การเยียวยาโดยการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน คือ การจ่ายเงินให้แก่ผู้เสียหายตามจำนวนความเสียหายที่ได้รับ 3) การเยียวยาโดยการบังคับ คือ การเยียวยาโดยศาลใช้อำนาจในการสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยกระทำการต่อไป หรือหลีกเลี่ยงการกระทำซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย และ 4) การเยียวยาโดยการประกาศ เป็นการเยียวยาที่มีหลายรูปแบบโดยการขอให้ศาลรับรองหรือยืนยันในสิทธิตามกฎหมาย

2.1.1 การเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง

เป็นการเยียวยาโดยความยินยอมของฝ่ายปกครองเอง โดยผู้ได้รับความเสียหายมักยื่นคำขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหาย และฝ่ายปกครองหรือรัฐสามารถกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายได้เต็มที่ตามที่เห็นสมควร หากผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยฝ่ายปกครองหรือได้รับการเยียวยาที่ไม่เพียงพอก็มักจะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายโดยขอใช้อำนาจทางศาลบังคับกับฝ่ายปกครองต่อไป ระบบการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) การเยียวยาความเสียหายในระบบปกติ

ผู้ได้รับความเสียหายอาจขอรับการเยียวยาโดยการร้องขอต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งหรือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่ง เพื่อให้ฝ่ายปกครองพิจารณาให้มีการชดใช้ค่าเสียหาย รวมถึงการให้ผู้บังคับบัญชาได้ตรวจสอบด้วย วิธีการนี้ไม่มีรูปแบบกระบวนการพิจารณาที่แน่นอน และไม่มีอายุความ ส่วนการจะรับพิจารณาหรือไม่อยู่ในดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหลักจะเป็นระบบเพื่อเลือก กล่าวคือ สามารถเลือกจะใช้กระบวนการในระบบนี้หรือไม่ใช้ก็ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดว่าเป็นกรณีบังคับโดยตรง⁵⁰

⁵⁰ รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. ความรับผิดชอบทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดชอบทางละเมิด. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2542. หน้า 63

2) การเยียวยาความเสียหายในระบบพิเศษ

เป็นการกำหนดให้มีการร้องขอได้โดยตรงและกำหนดวิธีการเฉพาะไว้ หรือการให้ยื่นเรื่องต่อองค์กรเฉพาะในฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรง โดยหลักแล้ว คู่กรณีจะใช้ระบบพิเศษนี้หรือไม่ก็ได้ แต่จะมีหลายกรณีที่เป็นการบังคับว่าต้องใช้ระบบพิเศษ ก่อนจะนำคดีไปสู่การพิจารณาขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครอง โดยเป็นเงื่อนไขอย่างหนึ่งหากไม่ดำเนินการตามขั้นตอนบังคับนี้ก่อน องค์กรวินิจฉัยคดีปกครองหรือศาลจะไม่รับไว้พิจารณา⁵¹

2.1.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง

ในระบบการเยียวยาความเสียหายของฝรั่งเศส ศาลปกครองสูงสุดมีบทบาทที่สำคัญในการวางหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ถึงแม้ว่าคำวินิจฉัยหลายคดีที่ให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายจะไม่ได้คำนวณจำนวนค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหายในทันที โดยศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนคดียังไม่เพียงพอที่จะคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้ได้ ศาลก็จะสั่งให้ผู้เสียหายไปเรียกร้องเอากับฝ่ายปกครองเอง และหากผู้เสียหายเห็นว่าค่าสินไหมทดแทนที่ฝ่ายปกครองจ่ายให้ไม่เพียงพอก็สามารถนำคดีมาฟ้องใหม่ได้ สำหรับกรณีที่ศาลคำนวณค่าสินไหมทดแทนให้จะเป็นไปตามหลักที่ให้ค่าสินไหมทดแทน จะต้องครอบคลุมถึงความเสียหายทั้งหมด โดยเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะต้องแสดงให้ปรากฏว่าได้รับความเสียหายตามนั้นจริงและเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ในกรณีที่เป็นการเยียวยาความเสียหายในอนาคตก็ต้องแสดงให้เห็นถึงโอกาสความเป็นไปได้อย่างมากที่จะเกิดความเสียหายขึ้นอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงได้ เช่น ค่าเสียหายจากการรักษาพยาบาลหรือการเจ็บป่วยอย่างมากที่จะเพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการบาดเจ็บ เป็นต้น ส่วนความเสียหายที่ไม่แน่นอนหรือเป็นการคาดคะเนไม่อาจได้รับการเยียวยา⁵² นอกจากนี้ ค่าสินไหมทดแทนที่ศาลกำหนดให้จะไม่เกินกว่าจำนวนที่ผู้เสียหายเรียกร้องตามหลักการไม่พิพากษาเกินคำขอ การเยียวยาจะต้องไม่ซ้ำกันในความเสียหายประเภทและลักษณะเดียวกัน ทั้งจะต้องไม่มีลักษณะเป็นการแสวงหาประโยชน์หรือกำไรจากความเสียหายนั้น กรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นความเสียหายต่อทรัพย์สิน นอกจากเยียวยาความเสียหายที่แท้จริงแล้ว ยังต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และกำไรที่ผู้เสียหายควรจะได้รับจากทรัพย์สินนั้นด้วย⁵³

⁵¹ “เรื่องเดียวกัน”.

⁵² สุเทพ ลุนหาล้า. การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบบุคคลภายนอก. วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2548. หน้า 44

⁵³ “เรื่องเดียวกัน”. หน้า 40

หลักเกณฑ์การเยียวยาความเสียหายของศาลพิจารณาตามลักษณะของความเสียหาย มีรายละเอียด ดังนี้

1) กรณีความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้

เป็นความเสียหายที่ทำลายสิทธิอันอยู่ในกองทรัพย์สิน ซึ่งสิทธินี้สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้แน่นอน สามารถโอนขายให้แก่กันได้และเป็นความเสียหายเกี่ยวกับวัตถุที่มีรูปร่างเป็นตัวเป็นตน รวมถึงสิทธิอันประกอบด้วยทรัพย์สินของบุคคล ในการเยียวยาความเสียหายที่คำนวณเป็นเงินได้นี้อาจต้องคำนึงถึงมูลค่าราคาตลาดของทรัพย์สินก่อนที่จะมีการกระทำให้เกิดความเสียหายขึ้น การเสื่อมจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน

2) กรณีความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้

เป็นความเสียหายที่ทำลายสิทธิที่อยู่นอกกองทรัพย์สิน ไม่อาจหมุนเป็นตัวเงินได้ เพราะเป็นสิทธิเฉพาะตัวบุคคล ไม่อาจโอนหรือขายกันได้ เช่น สิทธิในสภาพบริบูรณ์แห่งร่างกายมนุษย์ สิทธิในครอบครัว แต่เดิมศาลปกครองไม่ยอมให้ค่าเสียหายทางด้านจิตใจและชื่อเสียง เนื่องจากเห็นว่าความเสียหายดังกล่าวจับต้องไม่ได้ ไม่อาจตีราคาเป็นตัวเงินได้ แนวความคิดดังกล่าวเริ่มเปลี่ยนไปในทางที่ยอมรับให้มีการชดใช้ค่าเสียหายในสิ่งที่ไม่ใช่วัตถุ โดยเห็นว่าความเสียหายทางจิตใจบางอย่างส่งผลกระทบต่อทรัพย์สินของบุคคลด้วย เช่น ความเสียหายทางชื่อเสียงของนักแสดง ความเสียหายทางชื่อเสียงของปฏิมากร ความเสียหายที่เกิดจากบาดแผลบนใบหน้า ทำให้หมดความสวยงามเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ ต่อมา การเยียวยาความเสียหายขยายไปถึงกรณีความเสียหายที่ไม่มีผลกระทบเป็นตัวเงิน แต่ศาลกำหนดการเยียวยาความเสียหายโดยการให้ชดใช้เงิน เช่น ความเสียหายจากความทรมานทุกข์ทรมานทางร่างกายเป็นพิเศษ ความเสียหายจากความกระทบกระเทือนถึงศักดิ์ศรีของบุคคลและสิทธิในการปฏิบัติตามพิธีกรรมทางศาสนา หรือสิทธิของนักบวช รวมทั้งความเจ็บปวดทุกข์ทรมาน ซึ่งทั้งหมดเป็นความเสียหายทางศีลธรรม

ในกรณีของการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนซึ่งจะเป็นวิธีเดียวที่ใช้ได้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นกับร่างกายนั้น จะสามารถกระทำได้ต่อเมื่อความเสียหายนั้นคำนวณราคาเป็นจำนวนเงินได้

2.2 การเยียวยาความเสียหายในระบบกฎหมายไทย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติหลักเกณฑ์ในการเยียวยาความเสียหายกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดไว้ ซึ่งถือเป็นการเยียวยาความเสียหายตามหลักกฎหมายเอกชนที่ได้นำมาใช้ในการวินิจฉัยคดีทั่วไป เว้นแต่ในกรณีที่มิใช่กฎหมายเฉพาะกำหนดการเยียวยาความเสียหายในเรื่องใดไว้ต่างหาก จึงเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ทั้งนี้ การชดใช้หรือเยียวยาความเสียหายมิได้ใน 2 ลักษณะ ดังนี้

2.2.1 การเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง

การชดใช้เยียวยาความเสียหายอาจเริ่มขึ้นภายในฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองเริ่มการพิจารณาเพื่อให้มีการเยียวยาขึ้นเอง โดยถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ ตัวอย่างเช่น มาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 กำหนดให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่กำหนดราคาอสังหาริมทรัพย์เบื้องต้นและเงินค่าทดแทนที่จะให้แก่บุคคล แต่โดยที่ส่วนใหญ่เป็นกรณีผู้เสียหายยื่นคำขอให้หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามที่กำหนดในกฎหมายเยียวยาความเสียหาย แม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอ แต่ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะยื่นคำขอได้เอง ซึ่งกรณีความรับผิดชอบละเมิด ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนก็ได้ และทำให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องพิจารณาคำขอโดยไม่ชักช้า

การเยียวยาโดยวิธีการนี้ถือว่าสำคัญสำหรับการได้รับการเยียวยาความเสียหาย ถึงแม้ว่าส่วนใหญ่ผู้เสียหายจะไม่พอใจผลการพิจารณาของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่เป็นวิธีการเยียวยาความเสียหายที่สะดวกสำหรับผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ต่างจากการนำคดีไปฟ้องต่อศาล เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอค่าสินไหมทดแทน ไม่ว่าจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมล้วนมีค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีตามจำนวนทุนทรัพย์ นอกจากนี้ยังเป็นการให้โอกาสแก่ฝ่ายปกครองในการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

การขอให้มีการเยียวยาความเสียหายอาจเป็นกรณีที่มีการกระทำละเมิดหรือเป็นกรณีความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า ความรับผิดชอบอื่น สำหรับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกและก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น ผู้เสียหายสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐได้โดยการยื่นคำร้องขอให้หน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัดหรือกระทรวงการคลังในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใด ให้ชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และหน่วยงานต้องพิจารณาคำขอนั้นให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน โดยสามารถขอขยายระยะเวลาจากรัฐมนตรีเจ้าสังกัดได้อีก 180 วัน ถ้าไม่วินิจฉัยให้เสร็จภายในเวลาดังกล่าว หรือมีคำวินิจฉัยให้ชดใช้ค่าเสียหายหรือไม่ให้อย่างไรและผู้เสียหายไม่พอใจ ผู้เสียหายก็สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ไม่ได้กำหนดระยะเวลาสำหรับการที่ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐไว้ แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยไว้ว่า แม้กฎหมายมิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ตนภายในระยะเวลาใด แต่เห็นได้ว่า

ผู้เสียหายต้องยื่นขอต่อหน่วยงานของรัฐภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันทำละเมิดเช่นเดียวกับการฟ้องคดีต่อศาล (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 573/2549)

สำหรับการเรียกร้องให้เยียวยาความเสียหายหรือร้องขอค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐในกรณีที่เป็นความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ตามปกติควรต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น หากเป็นความรับผิดชอบในเรื่องที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนวิธีการยื่นคำขอไว้ อาจเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายนั่นเอง หากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบนั้นไม่ดำเนินการก็ถือได้ว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ ซึ่งผู้เสียหายมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลได้

2.2.2 การเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง

ผู้เสียหายอาจใช้สิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐต่อศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมแล้วแต่กรณี โดยไม่จำเป็นต้องมีคำขอเรียกให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนก็ได้

ในการเยียวยาความเสียหายโดยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิด แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองส่วนใหญ่ยึดตามหลักที่ว่า ค่าสินไหมทดแทนต้องชดใช้ตามความเสียหายที่แท้จริง เพื่อให้กลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนไม่มีความเสียหายเกิดขึ้น กรณีความเสียหายที่สามารถคำนวณเป็นเงินได้นั้น กำหนดตามความเสียหายที่แท้จริงเป็นหลักเกณฑ์สำคัญ โดยครอบคลุมไปถึงความเสียหายที่คาดหมายได้อย่างแน่ชัดว่าจะได้รับด้วย สำหรับกรณีความเสียหายที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ โดยสภาพทำให้การกำหนดค่าสินไหมทดแทนทำได้ในจำนวนที่ไม่แน่นอน ศาลจึงอาศัยหลักทั่วไปโดยพิจารณาตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด รวมทั้งยังต้องคำนึงถึงปัจจัยอื่นๆ ประกอบด้วย เช่น ฐานะบุคคล ครอบครัว ตำแหน่งหน้าที่การงานหรืออาชีพ เป็นต้น

สำหรับการเยียวยาความเสียหายในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือความรับผิดชอบอื่นนั้น เนื่องจากความเสียหายเกิดขึ้นโดยไม่มีฐานของการกระทำผิด ดังนั้น จึงอาจพบการเยียวยาความเสียหายที่ไม่เต็มจำนวนของความเสียหาย เช่น กรณีความรับผิดชอบจากการให้เจ้าของสัตว์เข้าทำลายสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดใช้ในในการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดหรือสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดแก่เจ้าของสัตว์นั้น ในอัตราร้อยละเจ็ดสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องถิ่นก่อนเกิดโรคระบาด ในขณะที่หลายกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดโดยมีการเยียวยา

ความเสียหายที่ให้อาคารคลุมความเสียหายจริง เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน โดยให้ถือเอาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนฯ เป็นราคาในการกำหนดค่าทดแทนที่สำคัญ และหากการเวนคืนนั้นทำให้บุคคลได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น กฎหมายดังกล่าวก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ด้วย โดยหน่วยงานทางปกครองต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนในแต่ละราย

3. คำพิพากษาศาลปกครองที่น่าสนใจ

3.1 คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1903 – 1927/2557 การก่อสร้างและเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิ (คดีถึงที่สุดเนื่องจากไม่มีการอุทธรณ์)

คดีนี้มีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า คณะรัฐมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6) ได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 (สนามบินสุวรรณภูมิ) โดยให้บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) เป็นผู้รับผิดชอบ ต่อมา การก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิแล้วเสร็จและเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 28 กันยายน 2549 เป็นต้นมา แต่เนื่องจากการเปิดใช้สนามบินดังกล่าวเป็นเหตุให้เจ้าของอาคารและที่ดินในพื้นที่อาจได้รับผลกระทบทางเสียงจากกิจกรรมของสนามบิน อันเกิดจากการดำเนินงานของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 จึงมีมติเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2549 เห็นชอบให้ดำเนินมาตรการทางเทคนิคเพื่อลดมลภาวะทางเสียง และกำหนดมาตรการชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยมีมติเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2550 ปรับปรุงมาตรการชดเชยผลกระทบให้เป็นไปตามผลกระทบทางเสียงที่เกิดขึ้นตามสถานการณ์จริงจากการดำเนินงานท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่เป็นอยู่ปัจจุบัน โดยให้ยึดหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) การชดเชยกรณีพื้นที่ในแนวเส้นเสียง NEF มากกว่า 40 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เจรจาซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หากเจ้าของไม่ประสงค์จะขาย ให้เจรจาย้ายค่าชดเชยเพื่อปรับปรุงอาคารและติดตั้งอุปกรณ์เพื่อลดผลกระทบทางเสียง

2) การชดเชยกรณีพื้นที่ในแนวเส้นเสียง NEF ตั้งแต่ 30 – 40 ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างพร้อมกับติดตั้งอุปกรณ์เพื่อลดผลกระทบทางเสียงเท่านั้น โดยทำการตรวจวัดระดับเสียงรบกวน (L90) หากพบว่าโครงการทำให้มีระดับเสียงรบกวน (L90) เกิน 10 เดซิเบล (เอ)

3) ประกาศเส้นเสียงกรณีแถวร้ายที่สุดที่เป็นไปได้ คือ กรณีที่ใช้ทางวิ่งที่ 1 และที่ 2 เพิ่มความสามารถสูงสุดของทางวิ่งจำนวน 76 เทียวบินต่อชั่วโมง เฉพาะการบินลงที่ปลายทางวิ่งฝั่งตะวันตกด้านทิศเหนือร้อยละ 80 ของเที่ยวบินทั้งหมด และการบินลงที่ปลายทางวิ่งฝั่งตะวันออกด้านทิศเหนือร้อยละ 20 ของเที่ยวบินทั้งหมด

4) ใช้หลักเกณฑ์การประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีการหักค่าเสื่อมราคา และบวกเพิ่มค่าการตลาด ดังนี้

(1) บ้านที่ไม่ใช่หมู่บ้านจัดสรร ให้บวกค่าการตลาดอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 10 - 20

(2) บ้านที่เป็นหมู่บ้านจัดสรร ให้บวกค่าการตลาดอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 20 - 30

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้ง 25 คน เห็นว่า สนามบินสุวรรณภูมิถือเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษขนาดใหญ่ เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตบริเวณที่ได้รับผลกระทบ รวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้ง 25 คน หรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพสิ่งแวดล้อม ผู้ฟ้องคดีทั้ง 25 คน จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกร่วมกันชำระค่าเสียหายทางด้านจิตใจแก่ผู้ฟ้องคดีทั้ง 25 คน

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาของผู้ฟ้องคดีที่ 2 ที่ 3 และที่ 15 ในส่วนที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกชดใช้ค่าเสียหายไว้พิจารณา

ศาลปกครองกลางพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ได้มีมติเมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2550 วางหลักเกณฑ์ชัดเจนเพื่อเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการเปิดให้บริการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดความรับผิดชอบอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินกิจการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้ง 25 คน ฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกจ่ายค่าเสียหายทางด้านจิตใจที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานโครงการท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 มีได้มีข้อกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายทางด้านจิตใจให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบทางเสียงจากการดำเนินงานท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ เพียงแต่กำหนดให้หรือจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของอาคารเพื่อรับซื้อที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สนับสนุนการปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างเพื่อลดผลกระทบทางเสียงจากการดำเนินงานท่าอากาศยานสุวรรณภูมิตานั้น ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งหกจึงไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินชดเชยค่าเสียหายทางด้านจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ที่ 4 ถึงที่ 14 และที่ 16 ถึงที่ 25 แต่อย่างใด พิพากษายกฟ้อง

3.2 คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ศ. 188/2557 การบริหารจัดการน้ำ (คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์)

คดีนี้มีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า ระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนพฤศจิกายน 2554 ได้เกิดเหตุอุทกภัยขึ้นในหลายจังหวัด รวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูมิลำเนาและบ้านพักอาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ

ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเห็นว่า เหตุอุทกภัยดังกล่าวเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือการบริหารจัดการน้ำท่วมที่ผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ที่ 1, ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ที่ 2, การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ 3, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 4, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ 5, กรมชลประทาน ที่ 6, กระทรวงมหาดไทย ที่ 7, กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ 8, ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ 9 และกระทรวงการคลัง ที่ 10 ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ

ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ 8 ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีเฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ 8 ออกจากสารบบความ

ศาลปกครองกลางพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบได้บริหารจัดการน้ำท่วมพิพาทเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับความเสียหายเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติดังที่กล่าวข้างต้น ไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบในการบริหารจัดการน้ำท่วมพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า และไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า นอกจากนี้ ในเรื่องความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยปี 2554 คร่าวเรือนละ 5,000 บาท และตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 7 ที่ 9 และที่ 10 ได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน 5,000 บาท ตามมติคณะรัฐมนตรี สำหรับเงินช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้รับเงินจำนวน 18,950 บาท ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้รับเงินจำนวน 43,263 บาท ผู้ฟ้องคดีที่ 4 ได้รับเงินจำนวน 20,000 บาท ผู้ฟ้องคดีที่ 5 ได้รับเงินจำนวน 15,400 บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ 3 ที่ 9 และที่ 10 ไม่ได้ยื่นคำขอใช้สิทธิรับเงินดังกล่าว สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ 6 และที่ 7 ไม่ปรากฏข้อมูลว่าได้รับเงินดังกล่าวหรือไม่ เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องได้ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 7 ที่ 9 และที่ 10 ที่ประสบอุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรีและตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว พิพากษายกฟ้อง

3.3 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557 การก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวร

คดีนี้มีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้ให้แขวงทางหลวงกระบี่ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3) ดำเนินการก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวร (บ้านทุ่ง) ในเขตทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) ซึ่งบริเวณสถานที่ก่อสร้างดังกล่าวตั้งอยู่หน้าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดก มีความยาวประมาณ 53.50 เมตร ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการก่อสร้างในลักษณะดังกล่าวเป็นการบดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้เส้นทางเข้าออกที่ดินไม่สะดวกเหมือนเดิม และเป็นการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาที่ดินในอนาคต ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ยกเลิกคำสั่งอนุญาตก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้เลื่อนไปก่อสร้างบริเวณอื่นที่ไม่ปิดกั้นที่ดินของประชาชนโดยทั่วไป และให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรวมเป็นเงิน 154,800,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้ดำเนินการกำหนดจุดที่ตั้งและก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกเหมือนก่อน จึงเป็นการจำกัดสิทธิเกินกว่าความจำเป็นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรดังกล่าว ไม่ได้สัดส่วนระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี สำหรับความเสียหายตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นการคาดหมายตามความเข้าใจของผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันดำเนินการรื้อถอนย้ายด้านซังน้ำหนักถาวรที่ตั้งอยู่บนทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 4 (ถนนเพชรเกษม) บริเวณกิโลเมตรที่ 127 + 775 ถึงกิโลเมตรที่ 128 + 275 (ด้านขวาทาง) ซึ่งตั้งอยู่หน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีตาม โฉนดที่ดินเลขที่ 6096 และเลขที่ 21943 ตั้งอยู่ที่อำเภอเมืองกระบี่ จังหวัดกระบี่ ให้แล้วเสร็จภายใน 360 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนคำขออื่นให้ยก

ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น โดยผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ศาลมีอำนาจกำหนดจำนวนค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีได้ตามควรแก่พฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งการกระทำละเมิด ขอให้ศาลปกครองสูงสุดกำหนดจำนวนค่าเสียหายโดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าเสียหายตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอุทธรณ์ว่าการกำหนดจุดก่อสร้างด้านซังน้ำหนักถาวรที่พิพาทกระทำไปโดยถูกต้องตามระเบียบ ขั้นตอน และวิธีการตามกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจึงไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด้านข้างน้ำหน้าถาวรในบริเวณดังกล่าวโดยมิได้ผัดภูมิหมายและมีใช้เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม การตั้งด่านเพื่อควบคุมรถมิให้บรรทุกน้ำหนักเกิน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับถนนเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่งในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี แม้มิได้เป็นการละเมิด หากแต่ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี โดยการก่อสร้างด้านข้างน้ำหน้าถาวรดังกล่าวทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบริเวณด้านหลังอาคารและขอบกำแพงคอนกรีต รวมความยาวประมาณ 53 เมตร เป็นจุดที่ไม่สามารถออกสู่ถนนได้เลย และจากศูนย์ข้อมูลกรรมที่ดิน ราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินบริเวณดังกล่าวส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ 40 เมตร ตารางวาละ 1,500 บาท ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ 40 เมตร ตลอดความยาว 53 เมตร ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์จากการจัดทำประโยชน์สาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดี จำนวนเนื้อที่ได้ 530 ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรชดเชยการรับภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ 1,500 บาท เป็นเงิน 795,000 บาท พิจารณาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าทดแทนการรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างด้านข้างน้ำหน้าถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน 795,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่มีคำพิพากษา คำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก

3.4 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 411/2562 การบริหารจัดการน้ำ

คดีนี้มีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า ในช่วงต้นเดือนตุลาคม 2549 พายุซังสารพัดผ่านเข้ามาในประเทศไทย ส่งผลให้ฝนตกหนักอย่างต่อเนื่องในพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและพื้นที่ภาคกลาง ทำให้น้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณเก็บกักร้อยละ 98 ของความจุอ่างเก็บน้ำ และมีระดับน้ำสูงกว่า UPPER RULE CURVE ซึ่งเป็นระดับที่เขื่อนสามารถรองรับได้ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงต้องระบายน้ำในเขื่อนเพิ่มขึ้น มิฉะนั้น จะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงและความปลอดภัยของตัวเขื่อน ซึ่งในการระบายน้ำดังกล่าวทำให้มีปริมาณน้ำไหลลงสู่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม เขื่อนเจ้าพระยาจึงต้องระบายน้ำเพิ่มขึ้นจากเดิม ส่งผลให้น้ำไหลเข้าท่วมบริเวณโรงสีของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทำให้ข้าวเปลือก ข้าวสาร เครื่องจักร และทรัพย์สินอื่นๆ ได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถคาดการณ์ปริมาณน้ำและระยะเวลาที่น้ำจะท่วมพื้นที่ได้ ซึ่งหากมีการบอกกล่าวหรือแจ้งเตือนให้ทราบล่วงหน้าก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองสามารถป้องกันความเสียหายได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่มิได้ดำเนินการดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาว่า สาเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมบริเวณพื้นที่ประกอบกิจการของผู้ฟ้องคดีทั้งสองมิได้เกิดจากปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักในพื้นที่ดังกล่าวเพราะอิทธิพลของพายุซังสารซึ่งเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียว แต่ส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเร่งระบายน้ำออกจากเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ และเขื่อนเจ้าพระยาในปริมาณที่เกินกว่าปริมาณความจุของแม่น้ำเจ้าพระยาจะรับได้ จนทำให้มีปริมาณน้ำที่ล้นเกินจากแม่น้ำเจ้าพระยาและไหลเอ่อเข้าท่วมบ้านเรือนของประชาชนในบริเวณลุ่มน้ำเจ้าพระยา บริเวณใกล้เคียง รวมถึงบริเวณที่ตั้งทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งการเร่งระบายน้ำในเขื่อนในปริมาณที่มากดังกล่าวก็เพื่อบริหารจัดการน้ำในเขื่อนไม่ให้เพิ่มปริมาณสูงขึ้นจนอาจทำให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของตัวเขื่อน และในการผันน้ำไปยังแม่น้ำลำคลองสาขาต่างๆ ในระบบชลประทานก็เพื่อควบคุมไม่ให้ปริมาณน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรหรือบ้านเรือนราษฎร รวมทั้งพื้นที่ที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจจนเกิดความเสียหายร้ายแรง อันเป็นการควบคุมพื้นที่ความเสียหายให้อยู่ในวงจำกัดตามแผนบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแจ้งเตือนให้ประชาชนที่อาจได้รับผลกระทบทราบเป็นระยะๆ ซึ่งการเร่งระบายน้ำและผันน้ำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในขอบเขตหรือกรอบวัตถุประสงค์ในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับภาระความเสียหายหนักกว่าบุคคลอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล กรณีจึงถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และโดยที่ค่าทดแทนความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องชดใช้ในกรณีดังกล่าวมิใช่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการระงับเหตุที่มีวัตถุประสงค์จะให้ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากแต่เป็นการชดเชยเฉพาะความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับมากกว่าปกติทั่วไปอันเนื่องมาจากการกระทำในการบริหารจัดการน้ำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ดังนั้นเมื่อการกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นไปเพื่อการรักษาประโยชน์สาธารณะแต่กลับทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับภาระความเสียหายเป็นพิเศษมากกว่าบุคคลอื่น จึงสมควรที่รัฐต้องชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นจำนวนตามสมควรเพื่อความเป็นธรรม

เมื่อการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายกรณีความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับกรณีการกระทำละเมิด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับแก่คดีนี้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

ซึ่งเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีปัจจัยเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่อง เพราะอยู่ในช่วงฤดูมรสุมและอิทธิพลของพายุซังसारซึ่งเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติควบคู่กันด้วยการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เป็นสาเหตุสำคัญเหตุเดียวที่ส่งผลให้เกิดความทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อีกทั้ง การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดียังมีส่วนช่วยบรรเทาผลร้ายของสถานการณ์น้ำท่วมในภาพรวมของประเทศได้ในระดับหนึ่ง จึงเห็นสมควรกำหนดค่าทดแทนในส่วนของความเสียหายที่เกิดแก่เครื่องจักรให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในอัตราร้อยละ 50 ของมูลค่าความเสียหายตามผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีค่าขอ สำหรับค่าเสียหายอื่นๆ ตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 1 เรียกร้องมา อันได้แก่ ค่าข้าวสารเปียกน้ำ ค่าขนย้ายข้าวสารหนีน้ำ ค่ารถยก รถเทรลเลอร์ ค่ากระสอบเปียกน้ำ และตามที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เรียกร้องมา อันได้แก่ ข้าวเปลือกที่อบแห้งแล้วเปียกน้ำ ข้าวเปลือกจมน้ำ ข้าวที่สูญเสียน้ำไปตามน้ำ จมน้ำ และอบแห้ง ค่าใช้จ่ายในการงมข้าวเปียกในน้ำ ค่าตาก อบข้าวที่เปียกน้ำ ค่าเก็บรักษาข้าวเปลือก ค่าตากข้าวที่จมน้ำ ค่าใช้จ่ายบรรทุกข้าวไปจังหวัดอุทัยธานี นั้น เห็นสมควรกำหนดค่าทดแทนความเสียหายในกรณีดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองในอัตราร้อยละ 30 ของจำนวนความเสียหายตามผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรียกร้อง ส่วนค่าทำความสะอาดหลังน้ำลด นั้น ความเสียหายดังกล่าวเป็นเรื่องของการดูแลรักษาสถานที่ภายหลังน้ำลดตามปกติทั่วไปของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เรียกร้องค่าเสียหายโอกาสตลอดระยะเวลาที่น้ำท่วม นั้น ความเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงการประมาณการของผู้ฟ้องคดีที่ 2 โดยไม่มีหลักฐานมายืนยันเป็นที่แน่นอนว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 จะได้รับประโยชน์ในแต่ละวันตามจำนวนเงินตามที่กล่าวอ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่จำเป็นต้องชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 เช่นเดียวกัน

ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 มีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยนับแต่วันทำละเมิดให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ด้วย นั้น เห็นว่า เมื่อคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่อาจนำมาตรา 206 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับหนี้อันเกิดจากมูลละเมิด ซึ่งเป็นหนี้ที่เกิดจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และโดยที่การกำหนดดอกเบี้ยกรณีความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกับกรณีการทำละเมิด กรณีจึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดีนี้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2

กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการแจ้งเตือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงยังมีได้
ตกเป็นผู้ผิดนัดชำระหนี้ดังกล่าวตามมาตรา 204 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 224 วรรคหนึ่ง
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 2 นำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง
เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2549 ผู้ฟ้องคดีที่ 2 จึงยอมมีสิทธิเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระดอกเบี้ยได้นับแต่
วันฟ้องคดีเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ การกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องชำระดอกเบี้ย
ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 นับแต่วันฟ้องคดีเป็นต้นไปนั้น ก็เพื่อมิให้รัฐต้องรับภาระมากเกินไป
ในขณะที่เดียวกันก็สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ได้ตามสมควร



บทที่ 4

วิเคราะห์การกำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดในการกระทำ ที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มี กฎหมายบัญญัติไว้ ของศาลปกครอง

ในการเยียวยาความเสียหายแก่บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครองของฝ่ายปกครองกรณีที่เป็นการกระทำละเมิด และกรณีที่เป็นความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษากำหนดรูปแบบของการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายไว้ 2 รูปแบบ คือ การเยียวยาความเสียหายโดยการใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน และการให้กระทำการหรืองดเว้นการกระทำบางอย่าง แต่การกำหนดความเสียหายในกรณีความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือความรับผิดอย่างอื่นนั้นไม่มีหลักเกณฑ์พิจารณาที่ชัดเจนแน่นอน ต่างจากการกำหนดความเสียหายในกรณีที่เป็นความผิดทางละเมิดซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ชัดเจนและมีการพัฒนาหลักการกำหนดความเสียหายมายาวนาน โดยการกำหนดค่าทดแทนหรือการเยียวยาความเสียหายกรณีความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยที่มีการกำหนดไว้ชัดเจน เช่น การเวนคืนที่ดิน เป็นต้น แต่สำหรับความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ อาจมีปัญหาวางจะกำหนดค่าทดแทนความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายตามหลักการใด โดยจากการวิเคราะห์แนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่น่าสนใจซึ่งได้กล่าวไว้ในบทที่แล้ว พบว่ามีทั้งกรณีที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง และกรณีที่ศาลพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ดังนี้

1. กรณีที่ศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง

1.1 คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1903 – 1927/2557 การก่อสร้างและเปิดใช้สนามบินสุวรรณภูมิ (คดีถึงที่สุดเนื่องจากไม่มีการอุทธรณ์)

1.2 คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ ส. 188/2557 การบริหารจัดการน้ำ (คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์)

คำพิพากษาของศาลปกครองกลางทั้งสองคดีข้างต้น เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่ไม่มีความหมายหลายลักษณะอักษรบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการดำเนินกิจการทางปกครองตามหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว แต่ฝ่ายปกครองได้มีการพิจารณาเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการดังกล่าวแล้ว ต่อมา ในชั้นพิจารณาของศาลปกครอง ศาลได้พิจารณาค่าทดแทนให้โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของฝ่ายปกครองอย่างเคร่งครัด

ผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ศาลพิจารณาค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยยึดถือตามหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของฝ่ายปกครอง โดยไม่ได้พิจารณาว่าหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของฝ่ายปกครองหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ฝ่ายปกครองจ่ายให้แก่ผู้เสียหายนั้น มีความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรม หรือไม่ น่าจะไม่ถูกต้องตามหลักการเยียวยาความเสียหายตามระบบกฎหมายไทย ซึ่งมีการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจากการดำเนินกิจการทางปกครองใน 2 ลักษณะ คือ การเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง และการเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง โดยมีสาระสำคัญว่า หากผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยฝ่ายปกครอง หรือได้รับการเยียวยาที่ไม่เพียงพอ ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการพิจารณาโดยศาลปกครองอีกครั้ง ซึ่งในชั้นพิจารณาของศาลปกครองนั้น ศาลจะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยจะต้องพิจารณาว่าหลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนของฝ่ายปกครองหรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่ฝ่ายปกครองจ่ายให้แก่ผู้เสียหายนั้น มีความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรม หรือไม่ มิใช่ยึดถือตามหลักเกณฑ์หรือการกำหนดเงินค่าทดแทนที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง

2. กรณีที่ศาลปกครองกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง

2.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 29/2557 การก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวร

คำพิพากษาดังกล่าวมีข้อสังเกตประการแรก คือ ก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยว่ากรณีพิพาทเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองนั้น ศาลได้วินิจฉัยก่อนว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากหลักเรื่องความรับผิดโดยมีการกระทำผิด (การกระทำละเมิด) และความรับผิดโดยปราศจากความผิด (ความรับผิดอย่างอื่น) มีพื้นฐานที่มาต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี กรณีนี้ย่อมเข้าองค์ประกอบของการกระทำละเมิด การพิจารณาประเด็นเรื่องความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องพิจารณาไปตามหลักกฎหมายเรื่องความรับผิดทางละเมิด แต่หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีนี้ก็ย่อมไม่เข้าองค์ประกอบของการกระทำละเมิด การพิจารณาประเด็นเรื่องความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีก็ต้องพิจารณาไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด (ความรับผิดอย่างอื่น)

ในคดีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำหนดจุดก่อสร้างและก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรในบริเวณดังกล่าวไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี หากแต่ก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวกในการเข้าออกสู่ที่ดินของตน ในขณะที่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินอื่นในบริเวณใกล้เคียงไม่ต้องรับภาระดังกล่าว จึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องชดเชยความไม่สะดวกดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดี เห็นได้ว่า ศาลได้วางหลักเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น ในกรณีที่บุคคลใดต้องเสียหายหรือรับภาระมากกว่าประชาชนคนอื่น อันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ แม้การกระทำของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นจะเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย รัฐก็ต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหายหรือรับภาระเกินกว่าปกติ นั้น ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลได้นำ “หลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระสาธารณะ” มาใช้เป็นเหตุผลในการพิจารณาเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าบุคคลอื่น

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ กรณีพิพาทเป็นเรื่องที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิด และยังมีได้มีการพิจารณาเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครอง โดยฝ่ายปกครอง

การที่ศาลวินิจฉัยว่า การก่อสร้างด่านซั้งน้ำหนักถาวรดังกล่าวทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีบริเวณ ด้านหลังอาคารและขอบกำแพงคอนกรีต รวมความยาวประมาณ 53 เมตร เป็นจุดที่ไม่สามารถออก สู่ถนนได้เลย และจากศูนย์ข้อมูลกรมที่ดิน ราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินบริเวณดังกล่าวส่วนที่ ติดถนนเพชรเกษมในระยะ 40 เมตร ตารางวาละ 1,500 บาท ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าที่ดินของผู้ฟ้อง คดีในส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ 40 เมตร ตลอดความยาว 53 เมตร ถูกจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ จากการจัดทำประโยชน์สาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดี จำนวนเนื้อที่ได้ 530 ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดี จึงควรชดเชยการรับภาระดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ตารางวาละ 1,500 บาท เป็นเงิน 795,000 บาท นั้น เป็นกรณีที่ศาลพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยมุ่งพิจารณา ถึงความเสียหายจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ ซึ่งเป็นหลักการที่จะทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา ความเสียหายอย่างเป็นธรรมที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในคดีดังกล่าวหากพิจารณาถึงความเสียหายจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้รับ จะเห็นได้ว่า จุดที่ก่อสร้างด่านซั้งน้ำหนักถาวรตั้งอยู่บดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วน ที่ติดถนนเพชรเกษมเพียงบางส่วนเท่านั้น แม้จะก่อให้เกิดผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระความไม่สะดวก ในการเข้าออกสู่ที่ดินของตนมากกว่าเดิม แต่ผู้ฟ้องคดียังคงเข้าออกที่ดินของตนได้อย่างสะดวก และกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดยังคงเป็นของผู้ฟ้องคดี การที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เท่ากับราคาประเมินปัจจุบันของที่ดินบริเวณดังกล่าวส่วนที่ติดถนนเพชรเกษมในระยะ 40 เมตร ตลอดความยาว 53 เมตร โดยมีได้พิจารณาถึงความเสียหายภาพรวมของที่ดินทั้งแปลง กรณีจึงอาจมี ปัญหาว่าเงินค่าทดแทนที่ศาลกำหนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีมีความถูกต้องและเหมาะสมต่อสังคมหรือไม่ เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบในการกระทำตามภาระหน้าที่ที่ชอบด้วยกฎหมายของหน่วยงาน ทางปกครอง ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหาย นอกจากศาล จะต้องพิจารณาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายแล้ว ศาลควรต้องคำนึงถึงความเหมาะสม ด้วยว่าการกำหนดให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหายนั้นต้องไม่เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทน เกินค่าความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะจะเกิดปัญหาในการเป็นภาระหนักทางด้านงบประมาณของรัฐ และเกิดความไม่เป็นธรรมต่อส่วนรวม

ข้อสังเกตประการที่สาม คือ คดีดังกล่าวผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูก ฟ้องคดีทั้งสามชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามรวมเป็นเงิน 154,800,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ากรณีพิพาทเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่น และพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดเชยค่าทดแทนจำนวน 795,000 บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ศาลมิได้พิจารณาประเด็นเรื่องดอกเบี้ยด้วย กรณีจึงอาจก่อให้เกิดความสงสัยว่าในการกำหนดเงินค่าทดแทนความรับผิดชอบในการกระทำที่ชอบ

ด้วยกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองให้แก่ผู้เสียหาย หรือในคดีความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนหรือไม่ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดพร้อมดอกเบี้ย แม้ศาลจะวินิจฉัยว่ากรณีพิพาทไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่เมื่อศาลได้วินิจฉัยต่อไปว่ากรณีพิพาทเป็นความรับผิดชอบอื่นและผู้ถูกฟ้องคดีต้องชดเชยเงินค่าทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลก็ต้องพิจารณาประเด็นเรื่องดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วย

2.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 411/2562 การบริหารจัดการน้ำ

คำพิพากษาดังกล่าวมีข้อสังเกตประการแรก คือ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการบริหารจัดการน้ำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองต้องรับภาระความเสียหายหนักกว่าบุคคลอื่น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล กรณีจึงถือเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย แต่ในการกำหนดเงินค่าทดแทนความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองศาลกลับนำบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องกำหนดค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิด มาใช้บังคับในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะไม่ต้องเนื่องจากหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดชอบอื่น มีพื้นฐานที่มาต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ ความรับผิดทางละเมิดตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเรื่องความผิดของผู้กระทำละเมิด โดยผู้กระทำละเมิดจะต้องรับผิดต่อเมื่อผู้กระทำละเมิดกระทำการอันเป็นความผิดต่อกฎหมาย และการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แต่ความรับผิดชอบอื่นตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักเรื่องความรับผิดของบุคคลที่จะต้องเยียวยาความเสียหายในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แม้ว่าการกระทำนั้นจะไม่ใช่ความผิด หรือที่เรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” อีกทั้ง ในคดีดังกล่าวศาลเองก็ได้วินิจฉัยว่าค่าทดแทนความเสียหายที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องชดเชยในกรณีดังกล่าวมิใช่การชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการละเมิดที่มีวัตถุประสงค์จะให้ผู้เสียหายได้รับการแก้ไขเยียวยาให้กลับคืนสู่ฐานะเดิมให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ หากแต่เป็นการชดเชยเฉพาะความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับมากเกินไปอันเนื่องมาจากการกระทำในการบริหารจัดการน้ำของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น

ข้อสังเกตประการที่สอง คือ ในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แม้ศาลจะรับฟังว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายตามจำนวนที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอ แต่ศาลก็มีได้กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเต็มตามจำนวนของมูลค่า

ความเสียหายทั้งหมด เนื่องจากศาลเห็นว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรงแต่เพียงอย่างเดียว หากแต่มีปัจจัยเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักอย่างต่อเนื่องเพราะอยู่ในช่วงฤดูมรสุมและอิทธิพลของพายุซังสารซึ่งเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติควบคู่กันด้วย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงมิได้เป็นสาเหตุสำคัญเหตุเดียวที่ส่งผลให้เกิดความทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อีกทั้ง การบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดียังมีส่วนช่วยบรรเทาผลร้ายของสถานการณ์น้ำท่วมในภาพรวมของประเทศได้ในระดับหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยพิจารณาถึงความเสียหายจริงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งผู้ศึกษาเห็นด้วย เพราะการกำหนดเงินค่าทดแทนให้ตามความเสียหายจริงที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าว นอกจากจะทำให้เกิดความเป็นธรรมทั้งแก่ผู้เสียหายและฝ่ายปกครองแล้ว ยังเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนที่มีความเหมาะสมตามพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นด้วย

ข้อสังเกตประการที่สาม คือ ศาลได้กำหนดดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ 2 โดยนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทกฎหมายในเรื่องหนี้ มาใช้บังคับในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองให้แก่ผู้เสียหายหรือในความรับผิดชอบอื่นของรัฐหรือฝ่ายปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้รัฐหรือฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ นั้น นอกจากผู้เสียหายมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว ผู้เสียหายยังมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนดังกล่าวด้วย แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า เงินค่าทดแทนความรับผิดชอบในเรื่องนี้ถือเป็นหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้มีบทบัญญัติเรื่องของดอกเบี้ยจากการไม่ชำระหนี้เงินไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ศาลจึงสามารถนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนความรับผิดชอบอื่นของรัฐหรือฝ่ายปกครอง กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ได้โดยตรง ไม่ใช่นำมาใช้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐในแต่ละประเทศ ส่วนใหญ่มีพัฒนาการที่เป็นไปใกล้เคียงกัน โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทย กล่าวคือ เดิมประเทศที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มีแนวความคิดว่ากษัตริย์จะทรงกระทำผิดมิได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กษัตริย์ไม่ต้องมีความรับผิดใดๆ ซึ่งส่งผลให้ฝ่ายปกครองหรือบุคคลที่กระทำการในนามของกษัตริย์ ก็จะต้องไม่มีความรับผิดใดๆ ต่อเอกชนเช่นเดียวกัน ต่อมา เมื่อการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ สิ้นสุดลง ประเทศต่างๆ เริ่มมีการพัฒนาเกี่ยวกับหลักความรับผิดของรัฐ โดยให้รัฐเข้ามารับผิดชอบต่อการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน รวมถึงกรณีที่แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิด แต่หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแล้ว รัฐหรือฝ่ายปกครองก็ควรต้องรับผิด โดยพิจารณาตามหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งหลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญและถือเป็นที่มาของหลักความรับผิดของรัฐ เช่น หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หลักความเสมอภาค หลักการกระทำทางปกครอง ต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นต้น

ความรับผิดของรัฐที่มีลักษณะเป็นความรับผิดทางละเมิด และที่มีลักษณะเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด ทั้งสองลักษณะมีพื้นฐานทางทฤษฎีที่แตกต่างกัน โดยทฤษฎีความรับผิดในทางละเมิดเริ่มจากความรับผิดเมื่อมีความเสียหายตามทฤษฎีรับภัยไปสู่ความรับผิดเพราะมีความผิด ต่อมา เมื่อสภาพความเป็นอยู่ของมนุษย์เปลี่ยนแปลงไป หลักความรับผิดเมื่อมีความผิดจึงขาดความเหมาะสม ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดก็กลับไปสู่หลักที่ถือว่าเมื่อมีความเสียหายย่อมต้องมีความรับผิด แต่เรียกชื่อใหม่ว่า ความรับผิดเด็ดขาด โดยหลักความรับผิดเด็ดขาดดังกล่าวมีส่วนช่วยให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด ส่วนความรับผิดโดยปราศจากความผิดหมายความว่า ความรับผิดของบุคคลที่จะต้องชดเชยความเสียหายในการกระทำของตนที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น แม้ว่าการกระทำนั้นจะไม่ใช่ความผิดหรือไม่ได้เจตนาหรือประมาทเลินเล่อ กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นจะเป็นความผิดหรือไม่ ถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นก็ต้องรับผิด ซึ่งในกรณีของรัฐหรือฝ่ายปกครองนั้น แม้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ

และเอกชนไม่ได้อยู่บนพื้นฐานความเท่าเทียมกัน โดยรัฐเปรียบเสมือนตัวแทนของประชาชนในรัฐ และมีอำนาจที่จะกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งสิ่งที่รัฐสามารถกระทำได้นั้นอาจจะอยู่เหนือความสามารถที่บุคคลธรรมดาจะกระทำได้ และหากผลประโยชน์ของรัฐและเอกชนขัดแย้งกัน ผลประโยชน์ของรัฐก็จะอยู่ในสถานะที่เหนือกว่าผลประโยชน์ของเอกชน การที่จะกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่เอกชนที่ต้องเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐแม้กระทั่งรัฐมิได้กระทำการใดๆ อันถือว่าเป็นความผิด ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการอันไม่เป็นธรรมแก่รัฐ เพราะประเด็นปัญหาที่สำคัญในกรณีนี้มีใช่เป็นเรื่องที่บุคคลหนึ่งจะต้องยากจนลงโดยการใช้จ่ายเสียหายในกรณีที่มีใช้ความผิดตน แต่เป็นปัญหาเรื่องสมควรหรือไม่ที่จะให้เอกชนคนหนึ่งคนใดต้องรับภาระทั้งหมดที่เกิดจากการให้บริการสาธารณะของรัฐ หรือว่าควรแบ่งเบาภาระนั้นในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐนั้น ซึ่งในตอนนี้มีทฤษฎีที่สำคัญ ได้แก่ 1) ทฤษฎีความเสียหาย ซึ่งถือว่าตัวผู้กระทำกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องรับผิดชอบเยียวยาให้แก่บุคคลภายนอกผู้ต้องเสียหายจากการกระทำนั้น 2) ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ซึ่งเป็นหลักย่อยของหลักว่าด้วยความเสมอภาค อันเป็นหลักประกันสิทธิของราษฎรว่าจะต้องได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยถือว่าจะเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นหากบุคคลหนึ่งจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเพียงคนเดียวจากการกระทำที่ทำเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม หากปราศจากกฎหมายเป็นอย่างอื่น โดยเฉพาะเจาะจงแล้ว จะต้องแบ่งความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ปวงที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐในระหว่างประชาชนทุกคนในรัฐ โดยเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐต้องรับผิดชอบแม้ทั้งในกรณีที่ความเสียหายที่เกิดแก่เอกชนนั้นจะมีได้เป็นความผิดของรัฐ เพื่อให้มีการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการให้บริการสาธารณะในระหว่างประชาชนทุกคน โดยเท่าเทียมกัน โดยการชดเชยความเสียหายตามหลักนี้ ต้องปรากฏว่าบุคคลผู้เสียหายได้รับการเสียหายที่มากเกินกว่าปกติอันเนื่องมาจากกิจกรรมที่ดำเนินการโดยชอบตามปกติทั่วไป และ 3) ทฤษฎีการช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ ซึ่งเกิดจากความต้องการให้มีการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐในระบบกฎหมายของฝรั่งเศส มีหลักทฤษฎีอันเป็นพื้นฐานสำคัญที่ให้รัฐเข้ามารับผิดในกรณีปราศจากการกระทำผิด 2 ทฤษฎี คือ ทฤษฎีความเสียหายพิเศษ และทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ซึ่งจากหลักการดังกล่าวส่งผลให้รัฐต้องรับผิดชอบต่อเอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของรัฐในการใช้อำนาจทางปกครองหรือในการดำเนินกิจการสาธารณะซึ่งกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้เกิดความเสียหายแก่เอกชน ถือเป็นแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบที่มีลักษณะเฉพาะในระบบกฎหมายฝรั่งเศส โดยมีต้นกำเนิดแนวความคิดดังกล่าวมาจากแนวคำพิพากษาของศาล และยังมีลักษณะเช่นเดียวกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบในระบบกฎหมายไทยที่ถือว่าความรับผิด

มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะ คือ ความรับผิดของบุคคลทั่วไป และความรับผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชน แม้บางครั้งจะพบว่าความรับผิดทั้งสองลักษณะนี้ถูกนำมาใช้โดยปะปนกันก็ตาม แต่ก็ถือว่าความรับผิดทางปกครองเป็นความรับผิดที่มีความเป็นเอกเทศโดยมิได้อยู่บนพื้นฐานของการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งแต่ประการใด และเมื่อเปรียบเทียบแนวความคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิด กับแนวความคิดเรื่องความรับผิดบนพื้นฐานของความผิด จะเห็นได้ชัดเจนว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิดซึ่งเป็นแนวความคิดตามกฎหมายปกครองนั้นมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากความรับผิดตามกฎหมายแพ่ง แม้ว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดที่อาจเยียวยาความเสียหายบางประการได้อย่างดีก็ตาม แต่ก็ถือว่าแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดในลำดับรองหากเปรียบเทียบกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดตามหลักทั่วไป ดังนั้น เมื่อมีคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบเกิดขึ้น สิ่งที่ศาลต้องพิจารณาเป็นอันดับแรกก็คือ การพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวเกิดจากการกระทำอันเป็นความผิดของฝ่ายปกครองหรือไม่ หากไม่เข้าหลักเกณฑ์แรกจึงนำแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ ทั้งนี้ ความรับผิดโดยปราศจากความผิดอาจจำแนกประเภทได้ 2 ประเภท คือ ความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และความรับผิดโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสียหาย ซึ่งความรับผิดทั้งสองประเภทดังกล่าวอยู่ภายใต้เงื่อนไขในการชดเชยความเสียหายเช่นเดียวกัน

หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของรัฐหรือฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย ไม่ได้มีการบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรเหมือนกับความรับผิดทางละเมิดของฝ่ายปกครอง แต่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยบัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ฯลฯ โดยความรับผิดอย่างอื่นดังกล่าวย่อมไม่ใช่ความรับผิดทางละเมิดและความรับผิดทางสัญญาซึ่งได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะต่างหากแล้ว ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าที่กฎหมายบัญญัติใช้คำว่า “ความรับผิดอย่างอื่น” เป็นความหมายเดียวกันกับหลักความรับผิดตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศส และเมื่อพิจารณากฎหมายที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรของประเทศไทยก็ปรากฏว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีความรับผิดโดยให้ใช้ค่าทดแทนความเสียหายแก่บุคคล แม้ว่าฝ่ายปกครองจะไม่ได้กระทำโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายหรือกระทำละเมิดต่อบุคคลแต่อย่างใด ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าเป็นไปตามหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิด เช่น ความรับผิดเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ความรับผิดเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์

ในอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2503 และพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2511 และความรับผิดชอบเกี่ยวกับโรคระบาดสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2538 เป็นต้น แต่ในส่วนที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ บางกรณีศาลปกครองก็ได้นำหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการวินิจฉัยคดี ซึ่งถือเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่ถูกพัฒนาขึ้นโดยศาลปกครอง

การกำหนดเงินเพื่อเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของรัฐในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หรือกรณีความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทย มีการพิจารณากำหนดเงินเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายใน 2 ลักษณะ คือ การเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง และการเยียวยาความเสียหายโดยศาลปกครอง โดยการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง เป็นการเยียวยาโดยความยินยอมของฝ่ายปกครองเอง ซึ่งฝ่ายปกครองอาจเริ่มการพิจารณาเพื่อให้มีการเยียวยาขึ้นเอง โดยถือเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือส่วนใหญ่เป็นกรณีที่ผู้เสียหายยื่นคำขอให้ฝ่ายปกครองเยียวยาความเสียหาย แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้ผู้เสียหายสามารถยื่นคำขอ ผู้เสียหายก็มีสิทธิที่จะยื่นคำขอได้เอง และฝ่ายปกครองสามารถกำหนดให้มีการเยียวยาความเสียหายได้เต็มที่ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ หากผู้เสียหายยังไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครอง หรือได้รับการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครองแล้วแต่ยังไม่พอใจ ผู้เสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายต่อไป ซึ่งในระบบกฎหมายไทย การกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้เสียหายในกรณีความรับผิดชอบอื่นที่มีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจน จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละเรื่อง ซึ่งมีทั้งกรณีที่กำหนดให้เยียวยาความเสียหายเต็มตามจำนวนของความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนที่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน โดยให้ถือเอาราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนฯ เป็นราคาในการกำหนดค่าทดแทนที่สำคัญ และหากการเวนคืนนั้นทำให้บุคคลได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น กฎหมายดังกล่าวก็ให้กำหนดเงินค่าทดแทนในส่วนนี้ด้วย โดยหน่วยงานทางปกครองต้องกำหนดโดยพิจารณาจากสภาพความเสียหายจริงของผู้ถูกเวนคืนในแต่ละราย และกรณีที่กำหนดให้เยียวยาความเสียหายเพียงบางส่วนของความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น กรณีความรับผิดชอบจากการให้เจ้าของสัตว์เข้าทำลายสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2499) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งกำหนดให้มีการจ่ายค่าชดใช้ในการทำลายสัตว์

ที่เป็น โรคระบาดหรือสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาดแก่เจ้าของสัตว์นั้น ในอัตราร้อยละสิบห้าของราคาสัตว์ซึ่งอาจขายได้ในตลาดท้องที่ก่อนเกิดโรคระบาด

สำหรับการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองหรือกรณีความรับผิดชอบอื่นที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครอง พบว่า ส่วนมากผู้เสียหายจะยื่นฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด ซึ่งในทางพิจารณาศาลจะวินิจฉัยก่อนว่ากรณีพิพาทเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ เมื่อวินิจฉัยแล้วว่ากรณีพิพาทไม่เป็นการกระทำละเมิด ศาลก็จะวินิจฉัยต่อไปว่าเป็นความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ และในการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย มีทั้งกรณีที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง และกรณีที่ศาลพิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยพิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งกรณีที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยยึดถือตามหลักเกณฑ์ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง โดยมีได้พิจารณาถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นจริง อาจจะทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างแท้จริง และน่าจะไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการเยียวยาความเสียหายตามระบบกฎหมายไทย ที่ถือว่าการเยียวยาความเสียหายโดยฝ่ายปกครองเป็นเพียงการเยียวยาความเสียหายแก่ผู้เสียหายในเบื้องต้น หากผู้เสียหายยังไม่พอใจก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อให้มีการพิจารณาโดยศาลอีกครั้ง สำหรับกรณีที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยพิจารณาถึงความเสียหายจริงที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ถือว่าเป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เสียหายที่มีความถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ในคดีที่ศาลกำหนดเงินค่าทดแทนให้โดยพิจารณาถึงความเสียหายจริงที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองก็พบว่า มีคดีที่ศาลได้นำบทบัญญัติมาตรา 438 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิด มาใช้บังคับในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง ซึ่งน่าจะไม่ต้องเนื่องจากหลักเรื่องความรับผิดทางละเมิด และหลักเรื่องความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือความรับผิดอย่างอื่น มีพื้นฐานที่มาต่างกันอย่างสิ้นเชิง นอกจากนี้ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยมาในฐานะความรับผิดทางละเมิด เมื่อศาลวินิจฉัยแล้วว่ากรณีพิพาทเป็นความรับผิดอย่างอื่น มีคดีที่ศาลได้พิจารณากำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่มิได้พิจารณาประเด็นเรื่องดอกเบี้ยด้วย จึงอาจมีปัญหว่าความรับผิดในการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือความรับผิดอย่างอื่นของรัฐหรือฝ่ายปกครองกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้ มีคดีที่ศาลได้กำหนดดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนให้โดยนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นบทกฎหมายในเรื่องหนี้มาใช้บังคับในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

อันเป็นการรับรองว่าในความรับผิดชอบอื่นของรัฐหรือฝ่ายปกครองกรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้ ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนด้วย แต่การที่ศาลได้กำหนดดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทน ให้โดยนำบทบัญญัติมาตรา 224 ประกอบกับมาตรา 204 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง น่าจะยังไม่ถูกต้อง เพราะเงินค่าทดแทน ความรับผิดชอบในเรื่องนี้ถือเป็นหนี้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้มีบทบัญญัติ เรื่องของดอกเบี้ยจากการไม่ชำระหนี้เงินไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ศาลจึงสามารถนำบทบัญญัติ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวมาใช้บังคับกับกรณีดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทน ความรับผิดชอบอื่นของรัฐหรือฝ่ายปกครอง กรณีที่ไม่มีความหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ได้โดยตรง ไม่ใช่นำมาใช้ในฐานะเป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง

2. ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้การพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ของหน่วยงานทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดไว้ มีความถูกต้อง เหมาะสมและเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและสังคม ผู้ศึกษา ขอเสนอแนะแนวทางในการพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทน ดังนี้

2.1 การพิจารณาคำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ของหน่วยงานทางปกครอง หรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง กรณีที่ไม่มีความหมายเฉพาะกำหนดไว้ ต้องกำหนดให้โดยพิจารณาจากความเสียหายจริงที่ผู้เสียหายได้รับ จากการกระทำของฝ่ายปกครอง

2.2 คดีปกครองที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานทางปกครองให้รับผิดชอบใช้เงินเพื่อความเสียหาย ที่เกิดจากการดำเนินกิจการทางปกครองในเรื่องที่ไม่มีความหมายเฉพาะบัญญัติให้หน่วยงานทางปกครอง ต้องรับผิดชอบ แม้ผู้เสียหายจะฟ้องมาเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด หากศาลเห็นว่า การกระทำ ของหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวไม่เป็นการกระทำละเมิด แต่มีลักษณะเป็นความรับผิดชอบอื่น ศาลควรพิจารณาต่อไปในฐานะคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง โดยนำ หลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดของหน่วยงานทางปกครอง

2.3 กรณีที่มีการกำหนดเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายโดยฝ่ายปกครองแล้ว ศาลควรนำ หลักเกณฑ์การกำหนดเงินค่าทดแทนที่ออกโดยฝ่ายปกครองมาใช้ประกอบการพิจารณาคำหนดเงิน ค่าทดแทนด้วย โดยศาลต้องพิจารณาว่าเงินค่าทดแทนที่ฝ่ายปกครองกำหนดให้ถูกต้อง เหมาะสม และเป็นธรรมตามความเสียหายจริงที่ผู้เสียหายได้รับจากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือไม่

2.4 ไม่ควรนำหลักเรื่องการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในความรับผิดทางละเมิด ตามมาตรา 438 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้กับการกำหนดเงินค่าทดแทนในความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง

2.5 กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่จ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย หรือฝ่ายปกครองจ่ายเงินค่าทดแทนแก่ผู้เสียหายแล้วแต่เงินค่าทดแทนที่จ่ายให้นั้นไม่ถูกต้อง ไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นธรรม ให้ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนที่ควรได้รับ หรือเงินค่าทดแทนที่ควรได้รับเพิ่มขึ้น แล้วแต่กรณี ตามบทบัญญัติในเรื่องนี้แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



บรรณานุกรม



บรรณานุกรม

- จิต เศรษฐบุตร. (2550). *หลักกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2535). *ความเป็นมาและปรัชญาของกฎหมายมหาชน*. *วารสารกฎหมายปกครอง*, 4(3), 542.
- _____. (2555). *คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2547). *หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- _____. (2553). *กฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2548). *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (ม.ป.ป.). *รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 1. กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2548). *หลักกฎหมายทั่วไป*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 5(1), 10.
- ไพจิตร ปุญญพันธ์. (2538). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด*. (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- รุ่งธรรม พุ่มเล็ก. (2542). *ความรับผิดทางแพ่งของฝ่ายปกครองในประเทศไทย ศึกษาเฉพาะกรณีความรับผิดทางละเมิด*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, กรุงเทพมหานคร.
- วรพจน์ วิสชุดพิชญ์. (2543). *สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วรวุฒิ ทวาทศิน. (2547). *กฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี*. *คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- วารี นาสกุล. (2553). *คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลากมิควรได้*. กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์.

- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. (2542). *ศาลปกครองไทย: วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- วิษณุ เครืองาม และบวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2520). พระราชฐานะของพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักรไทย. *วารสารกฎหมาย*, 3(2), 150.
- ศิริชัย วิชชุวัชรกร. (2555). *ปัญหามาตรการบังคับทางปกครองในกรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2548). *กฎหมายรัฐธรรมนูญ: หลักการใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540*. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิตติไกรพจน์ และคณะ. (2545). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สุขุม ศุภนิตย์. (2553). *คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิด*. กรุงเทพมหานคร: นิตยบรรณการ.
- สุเทพ ลุนหาล้า. (2548). *การกำหนดค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดที่รัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอก*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานศาลปกครอง. (2547). *รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ศาลาแดงพร้าว.
- อนันต์ จันทโรภากร. (2531). *โครงสร้างพื้นฐานกฎหมายลักษณะละเมิด. 60 ปี ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์*. กรุงเทพมหานคร: พี. เค. พรินต์ติ้งเฮาส์.
- Jean – Pierre THERON. (2558). ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศฝรั่งเศส. แปลโดยปาลีรัตน์ ศรีวรรณพฤกษ์. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15(2), 4.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นายคงพล คลิ่งทอง
วัน เดือน ปีเกิด	1 กุมภาพันธ์ 2525
สถานที่เกิด	อำเภอปากพนัง จังหวัดนครศรีธรรมราช
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครองสูงสุด กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

