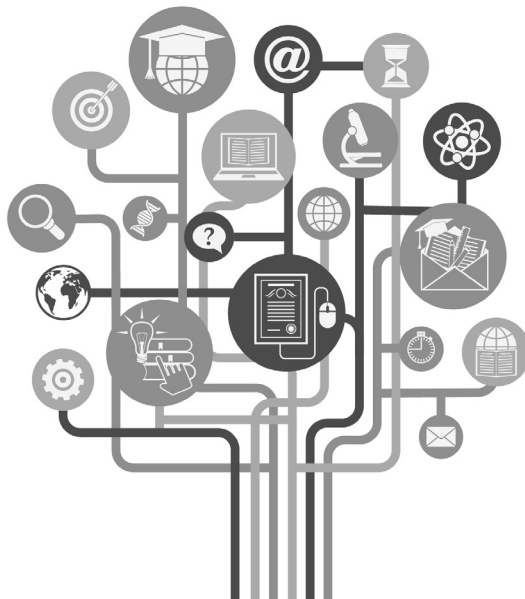


13

การสร้างและพัฒนาลักกฏหมายความรับผิดของฝ่ายปกครอง โดยปราศจากความผิดโดยศาลปกครอง

Creating and Developing Principles of Law on the Liability of Administration without Fault by Administrative Court

กิตติพงษ์ สุวรรณसन
Kittipong Suwannason



การสร้างและพัฒนากฎหมายความรับผิดของฝ่ายปกครอง โดยปราศจากความผิดโดยศาลปกครอง*

Creating and Developing Principles of Law on the Liability of
Administration without Fault by Administrative Court

กิตติพงษ์ สุวรรณสน¹

Kittipong Suwannason

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล นครราชสีมา 30000 ประเทศไทย

Faculty of Law, Vonchavalitkul University, Nakhonratchasima 30000, Thailand

e-mail. Kittipong_suw@vu.ac.th

Received : October 7, 2022 Revised : February 24, 2023 Accepted : February 27, 2023

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่อง “การสร้างและพัฒนากฎหมายความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดโดยศาลปกครอง” มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์การสร้างและพัฒนากฎหมายที่ศาลปกครองใช้อ้างเป็นเหตุผลพิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดโดยปราศจากความผิดและวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในการสร้างองค์ประกอบของหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ

ผลการศึกษาวินิจฉัยพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับนำแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดมาใช้เป็นหลักกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยคดีความรับผิดที่เกิดขึ้นแก่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากหลักความรับผิดละเมิดทางปกครองหลักกฎหมายความรับผิดโดยปราศจากความผิดที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำมาอ้างเป็นเหตุผลพิจารณาวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดนั้น ประกอบด้วย ทฤษฎีความเสี่ยงภัย ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ หลักการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยชอบด้วยกฎหมาย และหลักผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิที่ชอบ

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัยเรื่อง “การสร้างและพัฒนากฎหมายความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดโดยศาลปกครอง” ที่ได้รับทุนสนับสนุนการวิจัยจากมหาวิทยาลัยวงษ์ชวลิตกุล

ด้วยกฎหมาย มาใช้เป็นฐานแนวคิดทางกฎหมายในการวินิจฉัยคดีความรับผิดของฝ่ายปกครอง ส่วนการกำหนดองค์ประกอบความผิดโดยปราศจากความผิดนั้น ยังไม่พบว่ามีศาลปกครองสูงสุด ได้วางกำหนดองค์ประกอบความรับผิดไว้อย่างชัดเจน จากการศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อาจสรุปได้ 4 หลักเกณฑ์ ดังนี้ 1) หน่วยงานทางปกครองเป็นต้นเหตุของความเสียหาย 2) หน่วยงานทางปกครองได้ใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย 3) เอกชนได้รับความเสียหาย 4) ความเสียหายนั้นมีความสัมพันธ์มาจากการใช้อำนาจ

คำสำคัญ : การสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง; ความรับผิดโดยปราศจากความผิด; ศาลปกครอง

Abstract

The research entitled “Creating and Developing Principles of Law on the Liability of Administration without Fault by Administrative Court” aims to 1) determine which principles of law the Supreme Administrative Court used as rationales for administration to have liability without fault, and to 2) analyze the Supreme Administrative Court’s decisions for structuring relevant principles of law on the liability of administration without fault. Qualitative research was used as this research methodology.

The research findings indicated that the Supreme Administrative Court used conceptual theories related to the liability of administration without fault to apply as legal standard for cases involving liability without fault. In order to structure compositions of liability without fault, the concepts of risk theory and equity theory of people in bearing public burdens, legal violation on property rights and the principle of side effects caused by violation of legal rights were applied. Evidently, the components of liability without fault had not yet been clearly specified by the Supreme Administrative Court, but based on the analysis and synthesis of the final judgement of the Supreme Administrative Court, the liability without fault

could be summarized into 4 criteria as follows; 1) the damage came from the administrative agency, 2) the administrative agency used power legally, 3) the private sector was damaged and 4) that damage was highly related to the use of power.

Keywords: Creating and Developing Principles of Law; Liability without Fault; Administrative Court.

บทนำ

ความรับผิดของฝ่ายปกครองอาจแบ่งความรับผิดออกได้เป็น 2 กรณีด้วยกัน ได้แก่ ความรับผิดของฝ่ายปกครองในการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย (ละเมิด) ของฝ่ายปกครอง และความรับผิดอย่างอื่นหรือความรับผิดของฝ่ายปกครองอันไม่ได้เกิดจากการกระทำที่เป็นความผิด (ละเมิด) ของฝ่ายปกครอง (ต่อพงศ์ กิตติพานุพงศ์, 2561) กรณีมีข้อพิพาทเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้น ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้ตาม มาตรา 9(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” ความรับผิดอย่างอื่น ก็คือความรับผิดอันเกิดจากการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดที่ศาลปกครองนำมาใช้เป็นเหตุผลวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง การวินิจฉัยความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง คดีที่ศาลปกครองวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดโดยปราศจากความผิดบางคดีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันแต่ศาลปกครองได้วินิจฉัยโดยอาศัยหลักความรับผิดจากการกระทำละเมิดมาวินิจฉัยความรับผิดนั้น แต่บางคดีศาลปกครองได้นำหลักกฎหมายโดยปราศจากความผิดมาวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิด ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยศึกษาเกี่ยวกับ การนำหลักกฎหมายความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดนี้ ศาลปกครองอาศัยหลักกฎหมายใดมาวินิจฉัยเป็นเหตุผลให้ฝ่ายปกครอง

รับผิดจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจน ในการนำหลักกฎหมายมาปรับใช้กับความรับผิดโดยปราศจากความผิด และศึกษา องค์ประกอบความรับผิด โดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองเพื่อแยกความรับผิดโดยปราศจากความผิดกับความรับผิดทางละเมิดออกจากกันให้เด่นชัดต่อไป

วัตถุประสงค์ของงานวิจัย

1. เพื่อศึกษาวิเคราะห์การสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองที่ศาลปกครองใช้อ้างเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดโดยปราศจากความผิด
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในการสร้างและพัฒนาองค์ประกอบหลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด

ขอบเขตของงานวิจัย

วิจัยนี้มุ่งศึกษาวิเคราะห์การสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองที่ศาลปกครองที่นำมาเป็นเหตุผลพิจารณาพิพากษาให้ฝ่ายปกครองรับผิดโดยปราศจากความผิด โดยศึกษาหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดที่ปรากฏในระบบกฎหมายของประเทศเยอรมัน และประเทศฝรั่งเศส และศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในการสร้างและพัฒนาองค์ประกอบหลักกฎหมายความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่แนวทางใน การวินิจฉัยความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดให้มีความชัดเจนในเหตุผลและแยกความรับผิดโดยปราศจากความผิดออกจากความผิดทางละเมิดได้อย่างชัดเจนเพื่อความเป็นธรรมกับผู้ได้รับความเสียหายให้ได้รับการชดเชยค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม

วิธีการวิจัย

เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมจากตำรา กฎหมาย รวมทั้งหนังสือ คำอธิบาย งานวิจัย บทความในวารสาร วิชาการต่างๆ รวมทั้งข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ (Internet) ที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง และวิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับความรับผิดโดยปราศจากความผิด

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ได้ทราบถึงแนวความคิดและทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด
2. ทำให้ได้ทราบแนวทางการใช้หลักกฎหมายในการวินิจฉัยคดีของศาลปกครองกรณีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง
3. ทำให้ได้ทราบองค์ประกอบความความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดแยกออกจากองค์ประกอบความรับผิดชอบทางละเมิดทางปกครอง

ผลการวิจัย

1. การสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้ยอมรับแนวความคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายเกี่ยวกับ ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจากการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายกรณีไม่มีบทบัญญัติความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเอาไว้เป็นการเฉพาะ ศาลปกครองได้นำหลักกฎหมายความรับผิดชอบโดย ปราศจากความผิดมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองกรณีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ได้ก่อให้เกิดเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดของเอกชน หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดที่ศาลปกครองนำมาใช้เป็นฐานข้ออ้างเป็นเหตุผลให้รัฐต้องรับผิดชอบด้วย

1.1 ทฤษฎีความเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักความเสียหาย มาเป็นพื้นฐานแนวคิดในการวินิจฉัยคดีที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด ซึ่งทฤษฎีนี้มีหลักสำคัญของแนวความคิดว่า บุคคลใดก็ตามได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นในการดำเนินกิจกรรมที่ตนได้รับประโยชน์ จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากความเสียหายที่ตนได้รับประโยชน์ ก็ต้องแบกรับความเสียหายนั้นด้วย และทฤษฎีความเสียหายนี้ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสได้แยกความรับผิดชอบของรัฐอันเนื่องมาจากก่อให้เกิดความเสียหายออกเป็น 3 กรณี คือ (1) ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความเสียหายจากอันตรายสาธารณะที่เกิดขึ้น (2) ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความเสียหายที่ผู้ก่อ

ให้เกิดขึ้นได้รับประโยชน์ (3) ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความเสี่ยงอันเกิดจากความไม่แน่นอน (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2563) โดยศาลปกครองไทยได้วางแนวทางหรือหลักกฎหมายไว้ใน คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2560/89 ว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดไม่ว่าจะเป็นบุคคลภายนอกหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง แม้หน่วยงานของรัฐจะมีได้ใจหรือประมาทเลินเล่อและมีได้กระทำผิดกฎหมาย แต่หน่วยงานของรัฐก็ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมอาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวแม้จะมีได้กระทำละเมิดก็ตาม ความรับผิดดังกล่าวเรียกว่า “ความรับผิดโดยปราศจากความผิด” ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่เกิดขึ้นจริงแก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7, 2561) การวินิจฉัยคดีของศาลปกครองสูงสุดคดีนี้ เห็นได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีความรับผิดชอบของรัฐกรณีเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายไม่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ เป็นการวินิจฉัยอยู่บนแนวคิดทฤษฎีเสี่ยงภัยเพราะหน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ก่อให้เกิดกิจกรรมคือ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่นั้นเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายปกครองจากการปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ อันเป็นความเสี่ยงภัยที่เกิดกับเจ้าหน้าที่สาธารณะหรือผู้ช่วยเหลือราชการ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐต้องแบกรับความรับผิดชอบต่อความเสี่ยงภัยนี้ด้วย รัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือทำงานให้แก่หน่วยงานฝ่ายปกครอง

จากการที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีโดยอ้างหลักความเสี่ยงภัยมาเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยคดี ผู้วิจัยเห็นด้วยกับศาลปกครองฯที่ได้รับเอาแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับความเสี่ยงภัยมาวินิจฉัยอ้างเป็นเหตุผล ให้รัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดต่อกรณีดังกล่าวถือว่าชอบด้วยเหตุด้วยผลแห่งความเป็นธรรมและเห็นว่าศาลปกครองอาจขยายความนอกจากเจ้าหน้าที่แล้วกรณีประชาชนที่ได้รับคำสั่งจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออาสาเข้าร่วมช่วยเหลืองานราชการแล้วประสบอุบัติเหตุด้วย

1.2 ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะที่มีต่อรัฐ

ทฤษฎีนี้มีสาระสำคัญคือ พลเมืองมีความเสมอภาคกันทั้งในการได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะและในการปฏิบัติตามภาระสาธารณะ (การเคารพกฎหมาย การเสียภาษี การเกณฑ์ทหาร ฯลฯ) การที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการใด แม้ว่าจะเป็นไปได้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใดมากกว่าประชาชนคนอื่น ๆ เท่ากับว่าฝ่ายปกครองได้ทำลายล้างความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะหรือทำให้เขารับภาระอันเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเกินกว่าคนอื่นมากกว่าปกติ ฝ่ายปกครองจึงต้องเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่รับภาระสาธารณะเกินกว่าคนอื่นที่ได้รับเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะที่มีต่อรัฐนี้มาเป็นหลักกฎหมายอ้างเป็นเหตุผลวินิจฉัยคดีให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2558/1198 ศาลปกครองได้วินิจฉัยด้วยว่า แม้ภายหลังการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยข้างต้น จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม แต่การให้ประชาชนบางกลุ่มซึ่งมีอาชีพทำสวนทุเรียน ต้องรับภาระความเสียหายแต่เพียงผู้เดียว จากการที่ต้นทุเรียนตายหมดทั้งสิ้น ทำให้ขาดรายได้จากการประกอบอาชีพย่อมไม่เป็นธรรม กรมชลประทานซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐสมควรมีส่วนร่วมรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดกับประชาชนดังกล่าว อันเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานของรัฐด้วย (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 6,2560) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 2562/263 ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า การเร่งระบายน้ำและผันน้ำของเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานเป็นการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ ซึ่งไม่ปรากฏว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตามแม้การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทาน จะเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ เพื่อป้องกันและรักษาความปลอดภัยสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่หากการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิ

อย่างหนึ่งอย่างใดของผู้ฟ้องคดี รัฐโดยกรมชลประทานก็ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคล อย่างเช่น ผู้ฟ้องคดีที่ต้องรับภาระความเสียหายเป็นพิเศษจากการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองที่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยสาธารณะของรัฐ (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 10,2564) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2562/122 วินิจฉัยว่า การที่ กฟผ. บริหารจัดการระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำ โดยคำนึงถึงประชาชนที่อยู่บริเวณด้านใต้ของเขื่อน ซึ่งได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำท่วม อันเกิดจากอิทธิพลของพายุโซนร้อนและร่องมรสุมอยู่แล้ว ไม่ให้เป็นซ้ำเติมและเสียหายหนักขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามแผนบริหารจัดการน้ำที่มีการประชุมหารือร่วมกันกับกรมชลประทานตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย การบริหารจัดการน้ำของ กฟผ. จึงเป็นการใช้อำนาจโดยชอบตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2511 แต่การดำเนินการในลักษณะดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบโดยตรง แม้จะเป็นการใช้อำนาจโดยชอบภายใต้กรอบของกฎหมายก็ตาม กฟผ. ก็ต้องรับผิดชอบจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของตนตามหลักความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความรับผิด จึงเป็นความรับผิดอย่างอื่นของ กฟผ. ที่ศาลอาจกำหนดค่าบังคับให้ กฟผ. เยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 10,2564) นอกจากพิพากษาของศาลที่กล่าวมาข้างต้นยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยตามแนวคำวินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2562/208, คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2561/925, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2559/1954, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2559/1895, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2558/887 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2557/511

จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีความรับผิดชอบของรัฐบนพื้นฐานหลักความเสมอภาคของการรับภาระสาธารณะหรือรับภาระมากเกินไปกว่าปกติกว่าคนอื่น เมื่อเอกชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของรัฐเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมประชาชนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์จากการก่อสร้างโครงการบรรเทาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นแต่ทำให้

ประชาชนอีกส่วนหนึ่งได้รับความเสียหายหากไม่ได้รับการเยียวยาขาดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นจะเป็นการผลักระงับการระงับหรือการระงับของส่วนรวมให้กับประชาชนกลุ่มนี้เพียงกลุ่มเดียวซึ่งไม่เป็นธรรมอันจะส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล ดังนั้น รัฐจึงต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายให้แก่บุคคลที่ได้รับความเสียหาย

กรณีศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีโดยอ้างหลักความความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะมาเป็นเหตุผลในการวินิจฉัยคดีให้รัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนี้ ผู้วิจัยเห็นด้วยกับศาลปกครองสูงสุด ที่ได้นำเอาแนวความคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับหลักความความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะมาวินิจฉัยอ้างเป็นหลักกฎหมายเป็นเหตุผลให้รัฐต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดต่อกรณีดังกล่าวถือว่าชอบด้วยเหตุผลแห่งความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล แต่สิ่งที่น่ากังวลก็คืองบประมาณของรัฐที่จะนำมาชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นหากความเสียหายมีจำนวนปริมาณมาก รัฐต้องบริหารหรือวางกรอบหลักเกณฑ์ในการชดใช้ค่าทดแทนไม่ให้กระทบกับงบประมาณของรัฐ และขณะเดียวกันต้องเกิดความเป็นธรรมกับผู้ได้รับความเสียหายด้วย

1.3 ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่งลำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

ความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่งลำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำของฝ่ายปกครองที่จะส่งผลให้รัฐต้องชดใช้ค่าทดแทนให้แก่เอกชนอันเป็นความเสียหายที่เป็นผลข้างเคียงนั้น มักจะเป็นการกระทำทางกายภาพของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับงานทางด้านสาธารณสุขโรคต่าง ๆ เช่น การซ่อมแซมหรือปรับปรุงถนน หรือการกระทำให้เกิดมลภาวะต่าง ๆ เช่น มลภาวะทางเสียงจากเครื่องบินของทหาร หรือบ่อขยะ หรือบ่อบำบัดน้ำเสียที่ส่งกลิ่นเหม็น เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555) จากหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ วิเคราะห์จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดแล้วพบในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2559/1497 การก่อสร้างด่านซึ่งน้ำหนักปิดกั้นด้านหน้าที่ดิน ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการก่อสร้างด่านซึ่งน้ำหนักปิดกั้นด้านที่ดินของเอกชนเป็นความเสียหายที่เอกชนได้รับจากการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่าการดำเนินการก่อสร้างด่านซึ่งน้ำหนักในเขตทางหลวงบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วย

กฎหมายไม่เป็นการกระทำละเมิดหรือเป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 และมาตรา 421 แต่เมื่อการก่อสร้างด้านข้างน้ำหน้าดังกล่าวเป็นอุปสรรคแก่การใช้ประโยชน์ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจนเกินสมควร จึงเป็นความรับผิดชอบอื่นที่กรมทางหลวงต้องรับผิดชอบแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7,2561)

จะเห็นได้ว่าแนวทางที่ศาลได้วินิจฉัยไว้ในคดีนี้ เป็นแนวทางในการวินิจฉัยเทียบได้กับความรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายในแนวความคิดของหลักกฎหมายของประเทศเยอรมัน และยังมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ได้วินิจฉัยอีกหลายคดี เช่น ที่ อ.2559/1774 ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า กรุงเทพมหานครไม่ดำเนินการรื้อถอนต้นไม้ เสาไฟฟ้า และเสาเหล็กขนาดใหญ่ที่ใช้สำหรับติดตั้งป้ายจราจรอัจฉริยะออกจากบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถทำทางเข้าออกของรถยนต์เชื่อมต่อกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีออกสู่ถนนสาธารณะได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้กรุงเทพมหานคร รื้อถอนสิ่งกีดขวางดังกล่าวออกไปจากบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 7,2561)

2. การสร้างและพัฒนาองค์ประกอบความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด

การวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในหัวข้อนี้จะเป็นการวิเคราะห์การสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดว่าศาลปกครองได้สร้างและพัฒนากำหนดขอบเขตองค์ประกอบความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไว้อย่างไรหรือไม่ จากการศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดพบว่ายังไม่ปรากฏการวางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยอย่างชัดเจนถึงการกำหนดขอบเขตองค์ประกอบความรับผิดโดยปราศจากความผิด จึงได้ทำการศึกษาวิเคราะห์จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนำมาสังเคราะห์กำหนดขอบเขตองค์ประกอบความรับผิดชอบ

ของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด โดยใช้หลักเกณฑ์เทียบเคียงกับการวินิจฉัย ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในการกระทำละเมิดทางปกครอง มาบทวิเคราะห์ กำหนดขอบเขตความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง สามารถกำหนด ขอบเขตองค์ประกอบความรับผิดโดยปราศจากความผิดเพื่อเป็นแนวทางในการวินิจฉัยได้ ดังนี้

1. หน่วยงานทางปกครองเป็นต้นเหตุของความเสียหาย
2. หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย
3. เอกชนได้รับความเสียหายโดยตรง
4. ความเสียหายนั้นมีความสัมพันธ์มากจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

2.1 หน่วยงานทางปกครองเป็นต้นเหตุของความเสียหาย

จากการศึกษาพบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าหน่วยงานทางปกครอง จะต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนนั้น จะต้องเกิดจากการกระทำของ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าหน่วยงาน ทางปกครองจะต้องรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนนั้น จะต้องเกิดจากการกระทำ ของหน่วยงานทางหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนี้ศาลปกครองได้วินิจฉัยว่า แม้บริษัทท่าอากาศยานไทยฯ จะมีฐานะเป็นบริษัทมหาชนจำกัด (จัดทำบริการสาธารณะที่แสวงหากำไรด้วย) แต่ก็ยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 ตามคำพิพากษานับนี้บริษัทการท่าอากาศยานไทยฯ มีฐานะเป็นบริษัท มหาชนจำกัด แต่ก็ยังมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ งบประมาณ พ.ศ.2502 จึงมีฐานะเป็นฝ่ายปกครองตามกฎหมาย

2.2 หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

กรณีการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบโดย ปราศจากความผิดนั้น แม้จะได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายที่จะนำมา ปรับในการวินิจฉัยความรับผิดได้ คงพิจารณาเทียบเคียงเปรียบเทียบกับกรกระทำ ละเมิดอันเป็นการกระทำโดยมีความผิด ซึ่งมีรายละเอียดในการวิเคราะห์ ดังนี้

2.2.1 ไม่เป็นการกระทำละเมิด

จากการศึกษาวิเคราะห์ คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด พบว่า ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยวางหลักกฎหมายไว้ว่า หน่วยงานทางปกครองจะรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชนจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือโดยปราศจากความผิดนั้น จะต้องไม่เป็นการกระทำละเมิดไม่ว่าจะเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส.2562/2 ตามที่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานใช้อำนาจตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 สั่งให้นาง ว. ซึ่งเป็นหุ้นส่วนผู้จัดการคนหนึ่งของห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ให้ทำลายหรือรื้อถอนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อประกอบภารกิจการบินพักตากอากาศ และกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติทับลานหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ และเมื่อไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่ง หัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานย่อมชอบที่จะใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเข้าดำเนินการดังกล่าวเสียเองได้ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อนาง ว. และห้างหุ้นส่วนจำกัด บ. ไม่ปฏิบัติตามหัวหน้าอุทยานแห่งชาติทับลานจึงมีอำนาจเข้าทำลาย รื้อถอนเองได้ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อเจ้าของตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากการเข้าดำเนินการทำลายหรือรื้อถอนดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายที่อาจเกิดได้โดยปกติจากการดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อให้อุทยานแห่งชาติทับลานกลับคืนสู่สภาพเดิมแล้ว กรณี ย่อมถือเป็นการรับผิดอย่างอื่นที่ต้องมีการชดเชยความเสียหายต่อทรัพย์สินดังกล่าวแก่เจ้าของ (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 9,2563)

วิเคราะห์จากคำพิพากษานี้ จะเห็นได้ว่าศาลได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจ โดยชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้จึงไม่เป็นการละเมิดตามมาตรา มาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถือเป็นการรับผิดอย่างอื่นที่ต้องมีการ ชดเชยความเสียหายต่อทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งความรับผิดอย่างอื่นตามคำพิพากษาของศาลปกครองฉบับนี้ก็คือความรับผิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดนั่นเอง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2560/188-183 องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ตามมาตรา 4) 67) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ประกอบกับมาตรา 29) 16) แห่งพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จึงต้องดำเนินการใด ๆ เพื่อให้การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยบรรลุผล อันจะทำให้เกิดประโยชน์สุขของประชาชนและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เพื่อความผาสุกและความปลอดภัยของสังคมส่วนรวม อันเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ดังนั้น ในกรณีที่เกิดฝนตกหนักจนทำนบดินกั้นน้ำที่อยู่ในความรับผิดชอบดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลพังทลาย เป็นเหตุให้น้ำไหลเข้าท่วมบ้านเรือน ทรัพย์สิน และพื้นที่การเกษตรของประชาชน แม้จะฟังได้ว่ากรณีดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลได้พยายามจะแก้ไขปัญหา และความเสียหาย ที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำละเมิดก็ตาม แต่เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยบรรลุผลได้ จนเกิดความเสียหายแก่ประชาชน จึงเป็นกรณีความรับผิดชอบอื่นที่องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชน จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยไว้ว่า แม้ความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เกิดจากการกระทำละเมิด แต่เมื่อมีความเสียหายแก่ประชาชน จึงเป็นความรับผิดชอบอื่นที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชน (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 8,2562)

การวินิจฉัยความรับผิดของฝ่ายปกครองกรณีฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจตาม บทบัญญัติของกฎหมาย การกระทำนั้นย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ แต่อย่างไรก็ตามมีคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ.2563/24 ศาลได้วินิจฉัยว่าเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ กรมชลประทาน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำห้วยส้มโฮง จังหวัดนครพนม เป็นเหตุให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีจนไม่สามารถทำนาหรือทำการเกษตรด้านอื่นๆ ได้ ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยเงินค่าทดแทน ความเสียหายกรณีน้ำท่วมที่ดินดังกล่าว กรณีเป็นคดีพิพาทกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง พ.ศ.2542 ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ น่าจะเป็นการ

ใช้อำนาจตามกฎหมายโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ต้องรับผิดชอบค่าเสียหายเป็นความรับผิดอย่างอื่น กล่าวก็คือรับผิดโดยปราศจากความผิดนั้นเอง (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 10,2564)

2.2.2 เป็นการใช้อำนาจโดยชอบ

ความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดนั้นจะต้องเป็นการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2562/122, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 2562/263, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2554/713

2.3 เอกชนได้รับความเสียหายโดยตรง

จากกรณีวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ศาลฯได้วางหลักกฎหมายว่า ความเสียหายที่รัฐจะต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องเป็นความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2564/7, อ.2562/263, 2562/122, อ.2561/925, อ.2561/925 หากความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจโดยชอบ ฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ดังคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2559/946

2.4 ความเสียหายนั้นมีความสัมพันธ์มากจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

ความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ความเสียหายนั้นต้องเป็นความเสียหายโดยตรงมาจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากมิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รัฐก็ไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครอง สูงสุดที่ อ. 2559/946 การที่พายุพัดผ่านประเทศไทย ทำให้ฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วม ส่งผลให้มีปริมาณน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยา มีปริมาณเกินความจุของลำน้ำที่จะรับไว้ได้และปริมาณเกินกว่าขีดความสามารถของกรมชลประทานที่จะป้องกัน มิให้น้ำไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่การเกษตรและที่อยู่อาศัยของราษฎร และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรมชลประทานได้มีการนำน้ำกลับเข้าไปยังต้นน้ำอีกครั้งหรือได้มีการผันน้ำเข้าทุ่งที่มีร่องนของคู่มือผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วยแต่อย่างใด มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำหรือกระทำกรอย่างหนึ่งอย่างใด

ของกรมชลประทาน จึงไม่มีกรณีที่รัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในกรณีดังกล่าว (สำนักงานศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เล่มที่ 6,2560) แต่หากเป็นความเสียหายนั้นเกิดเป็นผลมาจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐทำให้เกิดความเสียหาย หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายนั้น เช่น คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2561/925, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2559/1954 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.2559/1954 กรณีที่เกิดพายุพัดผ่านประเทศทำให้มีปริมาณน้ำ สะสมเป็นจำนวนมากและมีปริมาณน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์สูงถึงร้อยละ 98 ของความจุอ่างเป็นเหตุให้ต้องมีการระบายน้ำออกจากเขื่อนดังกล่าวมากขึ้น ทำให้ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา และระดับน้ำในเขื่อนเจ้าพระยาเพิ่มขึ้น จนต้องมีการระบายน้ำออกจากเขื่อนเพิ่ม ในอัตราที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อท้ายน้ำของเขื่อน เจ้าพระยา เพื่อความปลอดภัยของเขื่อน ส่งผลให้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเพิ่มและเอ่อล้นตลิ่งท่วมบ้านเรือน ของประชาชน เช่นนี้ สถานการณ์น้ำท่วมดังกล่าว หาได้มีเหตุมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียว แต่ส่วนหนึ่งมีเหตุสืบเนื่องมาจากการระบายน้ำออกจากเขื่อน อันเป็นการบริหารจัดการน้ำใน สถานการณ์ฉุกเฉินของกรมชลประทานด้วย ซึ่งเมื่อการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน กรมชลประทานจึงต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบด้วย ทั้งนี้ ตาม นัยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

การวิจัยเรื่อง การสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดโดยศาลปกครอง สรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

1. ศาลปกครองสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(3) ศาลปกครองยอมรับหลักกฎหมายความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดีพิพากษาคดีความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย โดยทฤษฎี แนวคิด หลักกฎหมายที่ศาลปกครองนำมาใช้ ได้แก่ ทฤษฎีความเสียหาย ทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะที่มีต่อรัฐ และหลักความรับผิดชอบชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

2. การวิเคราะห์การสร้างและพัฒนาขอบเขตองค์ประกอบความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดนั้นศาลปกครองไม่ได้กำหนดขอบเขตองค์ประกอบความรับผิดไว้ชัดเจนแต่ได้วินิจฉัย ความรับผิดวางหลักเกณฑ์เป็นรายคดีไป

ในการวิจัยเรื่อง การสร้างและพัฒนาหลักความรับผิดของของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด โดยศาลปกครอง สามารถอภิปรายผลการวิจัยได้ ดังนี้

1. การสร้างและพัฒนาหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองจากการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เมื่อทำการวิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลปกครองได้ยอมรับหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้เป็นหลักกฎหมายในการวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดจากการกระทำทาง ปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย จากการวิเคราะห์หลักกฎหมายที่ถูกลำเอียงมาอ้างเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมีอยู่ 3 ทฤษฎี ดังนี้

ทฤษฎีหรือหลักกฎหมายที่ 1 หลักความผิดชอบของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากความเสียหาย หลักความรับผิดอันเนื่องมาจากความเสียหายนี้ ศาลปกครองสูงสุดไม่เป็นที่นิยมในการนำมาเป็นหลักกฎหมายวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองรับผิดโดยปราศจากความผิด จากการตรวจสอบพบว่าคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดอยู่เพียงฉบับเดียว ทั้งนี้อาจเป็นไปได้ว่าไม่มีข้อเท็จจริงหรือการเสนอประเด็นมาสู่ศาลปกครองสูงสุด

ทฤษฎีหรือหลักกฎหมายที่ 2 ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากการทำลายล้างความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาวะสาธารณสุข หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากการ ทำลายล้างความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาวะสาธารณสุขศาล ศาลปกครองสูงสุดจะนำมาใช้เป็นหลักในการวินิจฉัยความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดค่อนข้างมากจากการตรวจวิเคราะห์จากคำพิพากษา ของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้อาจเป็นเพราะรัฐต้องจัดทำบริการสาธารณสุขทำให้การดำเนินการนั้นไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือล่วงล้ำสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินหรือการดำเนินชีวิตมากกว่า

ทฤษฎีหรือหลักกฎหมายที่ 3 หลักความรับผิดชดใช้ค่าทดแทนความเสียหายซึ่งเป็นผลข้างเคียงที่ เกิดจากการล่วงล้ำสิทธิในทรัพย์สินโดยการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย จากการวิเคราะห์พบว่าหลักกฎหมายดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้นำมาวินิจฉัยค่อนข้างมากเช่นเดียวกับหลักความรับผิดอัน เนื่องมาจากการทำลายล้างความ

เสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐกระทบต่อทรัพย์สินของประชาชนกว่าเรื่องอื่นๆ

2. การสร้างและพัฒนางองค์ประกอบความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด ศาลปกครองไม่ได้กำหนดขอบเขตองค์ประกอบความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเอาไว้อย่างชัดเจนแต่ศาลปกครองวินิจฉัยจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนั้นว่าการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่เป็นการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 และมาตรา 421 การกระทำดังกล่าวไม่การกระทำละเมิดแต่เป็นความรับผิดชอบอื่นตามมาตรา 3) 9) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ผลที่ได้จากการวิเคราะห์คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดปรากฏว่าได้องค์ประกอบเพื่อกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดเพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดจากการกระทำโดยปราศจากความผิดออกจากความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิด แบ่งแยกองค์ประกอบได้ 4 องค์ประกอบด้วยกัน ดังนี้

องค์ประกอบที่ 1 หน่วยงานทางปกครองเป็นต้นเหตุของความเสียหาย เป็นองค์ประกอบที่ไม่สามารถแยกความรับผิดชอบจากการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายออกจากการกระทำละเมิดทางปกครองได้อย่างเด่นชัดนักเพราะการกระทำของหน่วยงานทางปกครองที่เป็นต้นเหตุของความเสียหายนั้นอาจเป็นต้นเหตุของความเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือจากการกระทำทางปกครองโดยชอบด้วยกฎหมายก็ได้เช่นเดียวกัน

องค์ประกอบที่ 2 หน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย องค์ประกอบนี้เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการแบ่งแยกความรับผิดชอบจากการกระทำโดยปราศจากความผิดออกจากความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดทางปกครอง เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญที่จะวินิจฉัยแบ่งแยกความรับผิดชอบทั้งสองประการดังกล่าวออกจากกัน เพราะการกระทำหากเกิดจากการกระทำใช้อำนาจไม่ชอบด้วยกฎหมายการกระทำนั้นก็จะเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองโดยใช้อำนาจในการวินิจฉัยจากหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาวินิจฉัยองค์ประกอบความรับผิดชอบนั้นเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ หากฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำทางปกครอง การกระทำนั้นย่อมไม่เป็นการกระทำละเมิดเพราะไม่ได้เกิดจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย

องค์ประกอบที่ 3 เอกชนได้รับความเสียหายโดยตรง องค์ประกอบนี้เป็นองค์ประกอบหนึ่งที่ไม่สามารถแบ่งแยกความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดออกจากจากการกระทำละเมิด

ทางปกครองได้อย่างเด่นชัดนักในตัวเองประกอบเอง เพราะความเสียหายที่เอกชนได้รับนั้นอาจมาจากการกระทำละเมิดหรือความเสียหายอันเกิดจากการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายก็ได้ล้วนแต่เป็นกรณีเอกชนได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น

องค์ประกอบที่ 4 ความเสียหายนั้นมีความสัมพันธ์มากจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง องค์ประกอบนี้เป็นองค์ประกอบสำคัญในการวินิจฉัยให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดในผลจากการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง แต่ไม่ใช่องค์ประกอบที่เด่นชัดในการแบ่งแยกความรับผิดโดยปราศจากความผิดออกจากความรับผิดอันเกิดจากการกระทำละเมิดได้อย่างชัดเจน เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดโดยปราศจากความผิด ความเสียหายนั้นต้องมีความสัมพันธ์โดยตรงมาจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองทั้งสิ้น หากเสียหายที่ได้รับนั้นไม่สัมพันธ์กับการกระทำของฝ่ายปกครอง ๆ ย่อมไม่มีความรับผิดทั้งการกระทำละเมิดและการกระทำโดยปราศจากความผิดเช่นเดียวกัน

ข้อเสนอแนะจากงานวิจัย

จากการศึกษาวิเคราะห์การสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดโดยปราศจากความผิด โดยศาลปกครอง โดยศึกษาวิเคราะห์ สังเคราะห์จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเพื่อค้นหาหลักกฎหมายที่ศาลปกครองได้วางหลักกฎหมายเอาไว้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะต่อการพัฒนาหลักกฎหมายความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดให้เป็นเครื่องมือในการพิจารณาวินิจฉัยความรับผิดคดีของศาลปกครอง โดยยึดตามแนวความคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายความรับผิดโดยปราศจากความผิดและมีความสอดคล้องกับแนวทางการสร้างและพัฒนาหลักกฎหมายของศาลปกครอง ดังนี้

1. ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองๆ ควรนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎี แนวความคิดว่าด้วยทฤษฎีเสี่ยงภัยและทฤษฎีว่าด้วยความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะหรือหลักสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทดแทนสำหรับการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแต่ก่อให้เกิดผลกระทบสืบเนื่องกับทรัพย์สินของบุคคล และสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทดแทนสำหรับการลบล้างสิทธิอื่นใดที่ไม่ใช่สิทธิในทรัพย์สิน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ที่ได้รับความ

