

ความรับผิดของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ

Administrative Liability Relating on Inequality of Public Burden

กนกศักดิ์ พ่วงลาภ (Kanoksak Puanglarp)

อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการสูงสุด

Expert Public Prosecutor, Office of the Attorney General

E-mail: kpuanglarp@gmail.com

Received: 29 April 2023

Revised: 22 December 2023

Accepted: 22 December 2023

บทคัดย่อ

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ประโยชน์ที่เกิดขึ้นนั้นประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันในการกระทำอันเดียวกันนั้นเอง อาจมีบุคคลบางกลุ่มหรือบางคนได้รับการหรือความเดือดร้อนมากกว่าคนอื่น ๆ เป็นพิเศษ ซึ่งรัฐควรต้องเยียวยาแก้ไขให้แก่บุคคลที่รับภาระเป็นพิเศษนั้น ให้กลับมามีความเสมอภาคเท่า ๆ กับคนอื่น หลักนี้เรียกว่า “ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ” หลักนี้ปรากฏอยู่ในหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส ซึ่งเกิดขึ้นจากกฎหมายลายลักษณ์อักษรและคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ประกอบกัน และต่อมา ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกนิยมนำมาใช้ในการอธิบายและให้เหตุผลเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด รวมทั้งในประเทศไทยก็ได้รับหลักกฎหมายนี้มาปรับใช้ด้วย ถึงแม้จะมีได้กล่าวโดยตรงแต่ก็มีคำพิพากษาที่อาศัยเหตุผลตามแนวทางของหลัก “ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ” โดยนัย ดังนั้น เพื่อความชัดเจนในการใช้และการตีความ จึงควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายบัญญัติรองรับหลักดังกล่าวนี้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจทำให้การใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองครอบคลุมการกระทำต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น และการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจะมีขอบเขตที่กว้างและชัดเจนขึ้นด้วย

คำสำคัญ: ความรับผิดของฝ่ายปกครอง, ความไม่เสมอภาค, การรับภาระสาธารณะ

Abstract

Public service of the State is operating for the benefit of people. The most people get benefited according to the operational objectives of the state. But at the same time, some people who have been burdened or suffered more than others specially which the State should have to remedy for the person who bears that special burden to return to equality with others. This principle is known as "equality in the burden of the public services" It appears in French administrative law in a written law and a decision of Council of State. Later, countries around the world popularly brought to explain and justify state liability without fault. Including in Thailand, this law has been applied as well. Even if not said, but there are judgments based on the implicit. Therefore, for clarity in use of this principle, the provisions of this law should be amended to support this principle as a written law. Written law can make the use of administrative liability more comprehensive remedy.

Keywords: Administrative liability, Inequality, Public burdens

บทนำ

การจัดทำบริการสาธารณะของรัฐนั้น แม้จะเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะโดยส่วนรวม ซึ่งประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์ แต่บางครั้งการจัดทำบริการสาธารณะก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนได้ และอาจเกิดกรณีที่ฝ่ายปกครองอาจจะต้องรับผิดชอบแม้ไม่ได้กระทำความผิดหรือกระทำการอันละเมิดต่อกฎหมาย และไม่ใช้กรณีความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ การวินิจฉัยเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนี้ต้องจะใช้กฎหมายปกครองเป็นหลัก และแม้กฎหมายปกครองจะมีจุดเกาะเกี่ยวกับกฎหมายแพ่ง แต่กฎหมายปกครองได้มีการวิวัฒนาการไปในแบบเฉพาะตัวมาระยะเวลาหนึ่งแล้วและมีหลักของตนเองต่างหากจากกฎหมายแพ่ง เช่น เรื่อง “ความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ซึ่งอยู่ในหมวดหมู่ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองประเภทที่ตามกฎหมายไทยเรียกว่า “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง” ตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เป็นต้น อย่างไรก็ตามการศึกษาประเด็นนี้ พบว่ามีรากฐานความคิดจากกฎหมายต่างประเทศ คือ ประเทศฝรั่งเศส สมควรนำมาเปรียบเทียบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเทศไทย ซึ่งเห็นว่าศาลปกครองในประเทศไทยในระยะเวลาประมาณช่วงปี พ.ศ. 2557 จนถึงปัจจุบัน มีการนำเอาหลักกฎหมายปกครองของต่างประเทศเกี่ยวกับ “ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ” มาปรับใช้ในการวินิจฉัยคดีบ้างแล้ว บางกรณี แม้ในคำวินิจฉัย

มิได้กล่าวโดยตรงถึงการนำหลักกฎหมายต่างประเทศมาใช้ แต่ได้นำเหตุผลเช่นเดียวกันโดยอาศัยตรรกะเดียวกันนั้นมาอธิบายและปรับใช้กับคดี ซึ่งถือว่าเป็นการนำมาใช้โดยนัย

ความเสมอภาคนั้น ถูกนำมาใช้ในการอธิบายและให้เหตุผลทางกฎหมายอย่างหลากหลาย และแบ่งประเภทได้หลายประเภท นำมาใช้อธิบายสิทธิหน้าที่ต่าง ๆ ของบุคคลและใช้ในการอธิบายถึงหน้าที่ของรัฐทั้งในกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน ซึ่งในกฎหมายมหาชนนั้นอาจแบ่งประเภทของความเสมอภาคได้หลายประเภท เช่น ความเสมอภาคตามกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ความเสมอภาคในการเข้ารับราชการหรือดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในราชการ ความเสมอภาคในเกียรติยศ ความเสมอภาคในการเสนอออกกฎหมาย และความเสมอภาคในการเสียภาษี และในส่วนของข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคนี้คงมีเฉพาะเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเท่านั้น (บรรศักดิ์ อวรรณโณ, 2564)

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเทศไทยประเด็นหนึ่งที่น่าสนใจ ที่ได้รับอิทธิพลจากระบบความคิดและแนวคำวินิจฉัยจากทฤษฎีกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสในเรื่องที่เกี่ยวกับหลักความเสมอภาค ที่ศาลปกครองนำมาเป็นแนวในการวินิจฉัย คือ หลักในเรื่องความรับผิดชอบอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งตามกฎหมายไทยความรับผิดชอบอย่างอื่นของฝ่ายปกครองปรากฏตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แต่กฎหมายก็ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น จึงต้องอาศัยการตีความและศึกษาจากแนวคำวินิจฉัย ซึ่งเมื่อศึกษาประกอบกันแล้ว ในปัจจุบันยอมรับตรงกันว่า “ความรับผิดชอบอย่างอื่น” ของฝ่ายปกครองมีลักษณะเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด กล่าวคือ ไม่ได้เกิดจากการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ กระทำโดยผิดกฎหมาย แต่เป็นการกระทำตามที่กฎหมายให้อำนาจโดยชอบเพียงแต่การกระทำนั้นทำให้เอกชนได้รับความเสียหายหรือถูกระทบสิทธิ

ในเบื้องต้น เมื่อพิจารณาโครงสร้างของหลักการที่เกี่ยวข้อง คือ หลัก “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” ซึ่งอยู่ภายใต้ทฤษฎี “ความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” ซึ่งแบ่งแยกตามโครงสร้างของกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส สามารถแบ่งความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองภายใต้หลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะได้ 3 ลักษณะ คือ

1. ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการโยธาสาธารณะ
2. ความรับผิดชอบที่เกิดจากการออกกฎหมายและการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ
3. ความรับผิดชอบที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (Jean-Pierre THERON, แปลโดย ปาลีรัตน์ ศรีวรรณพฤษ, 2558)

หลักดังกล่าวนี้ หากกล่าวโดยโครงสร้างเต็มรูปแบบที่เกิดขึ้นตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีความซับซ้อนมาก ดังนั้นในเบื้องต้น ควรพิจารณาแยกส่วน เฉพาะหลักและทฤษฎีที่ยืนอยู่เบื้องหลังก่อนและขอให้พิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า หลัก “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” ซึ่งอยู่ภายใต้ทฤษฎี “ความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) เพียงลักษณะเดียว และในบทความนี้กล่าวถึงความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระ

สาธารณะเพียงเรื่องเดียวเช่นกัน โดยไม่แยกเป็น 3 ลักษณะอย่างที่แบ่งอยู่ในประเทศฝรั่งเศส เพราะแนวคำวินิจฉัยของศาลในประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่ได้จัดหมวดหมู่จำนวนมากในแบบที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส

วัตถุประสงค์

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเสนอแนวทางการวินิจฉัยและการตีความเกี่ยวกับความผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) โดยเปรียบเทียบหลักกฎหมายปกครอง กฎหมายลายลักษณ์อักษรของประเทศฝรั่งเศส และแนวคำวินิจฉัยคดีปกครองของของสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส เกี่ยวกับหลักในเรื่อง “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” ซึ่งอยู่ภายใต้ทฤษฎี “ความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) เพื่อนำมาปรับใช้หรือแสวงหาแนวทางในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสมกับประเทศไทย

ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองในประเทศไทย

ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน

บทบัญญัตินี้ดังกล่าว คือ บทบัญญัติที่ศาลนำมาวินิจฉัยความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งในบทความนี้จะนำมาเทียบกับ หลัก “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” ซึ่งอยู่ภายใต้ทฤษฎี “ความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ในกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศส และการทำความเข้าใจเรื่องผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามกฎหมายไทยอย่างเป็นรูปธรรมนั้น ควรพิจารณาตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่มีออกมาในระยะไม่เกินสิบปีมานี้ ตามตัวอย่าง คำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) มีดังนี้

ตัวอย่างที่ 1

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.71/2560 เป็นคำพิพากษาที่น่าพิจารณาในประเด็นเรื่อง ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง คดีดังกล่าวมีข้อเท็จจริงคือ หน่วยงานของรัฐได้ก่อสร้างอ่างเก็บน้ำ แล้วได้ถ่ายโอนโครงการนี้ให้หน่วยงานของรัฐอีกหน่วยงานหนึ่งรับไปดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ การรับโอนเป็นการใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาใช้ประโยชน์ และเป็นภารกิจของหน่วยงานที่รับโอนมาตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าการขุดดินเพื่อก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเป็นเหตุให้น้ำท่วมที่ดินของเอกชน จนได้รับความเสียหายไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ตามความประสงค์หรือการใช้ประโยชน์ด้อยลงไป ดังนี้แล้วหน่วยงานของรัฐที่รับโอนอ่างเก็บน้ำหรือรับโอนภารกิจหน้าที่ในการดูแลอ่างเก็บน้ำนั้นต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดินซึ่งได้รับความเสียหาย ในฐานะที่เป็นความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง จะเห็นว่าเป็นความรับผิดชอบโดยที่ไม่ได้มีความผิด เพราะมิได้เกิดจากการกระทำละเมิด โดยใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่เป็นการกระทำที่มีอำนาจตามกฎหมาย และกระทำภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้กระทำได้เพียงแต่ว่าผลที่เกิดขึ้นไปกระทบสิทธิของประชาชน

ตัวอย่างที่ 2

คดีหมายเลขแดงที่ อ.29/2557 กรณีหน่วยงานของรัฐก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรบริเวณหน้าที่ดินของเอกชน ด่านซังน้ำหนักดังกล่าวประกอบด้วยอาคารที่ทำการที่พักเจ้าหน้าที่ เป็นตู้คอนเทนเนอร์ 3 ตู้ แต่ละตู้มีความยาว 9 เมตร เว้นช่องระหว่างตู้ 3 เมตร รวมความยาว 33 เมตร ตั้งอยู่ด้านหน้าที่ดินของเอกชน สิ่งก่อสร้างดังกล่าวบังหน้าที่ดินของเอกชนอยู่บ้าง แต่มิได้ทำให้การเดินทางเข้าออกที่ดินของเอกชนรายดังกล่าวมีอุปสรรคเพราะยังมีทางให้ผ่านออกสู่ถนนได้ และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานรัฐ (ด่านซังน้ำหนัก) ไม่ได้รูกล้ำไปในที่ดินของเอกชนเพียงอาจไม่ได้รับความสะดวกเหมือนแต่ก่อน แต่ไม่ถึงกับกระทบกระเทือนการใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับความลำบาก การที่เอกชนอ้างว่าการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐทำให้ราคาที่ดินของตนเองลดลงต่ำกว่าเดิมนั้น เมื่อพิจารณาเทียบกับสัดส่วนผลกระทบ เอกชนกับประโยชน์สาธารณะแล้วประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการสร้างด่านซังน้ำหนักโดยแท้จริง และเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็น ในขณะที่เอกชนเพียงไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดิน เช่นเดิมการก่อสร้างด่านซังน้ำหนักดังกล่าวมิได้ผิดกฎหมายและมีใช่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจึงไม่เป็นการทำละเมิด แต่การก่อสร้างด่านซังน้ำหนักเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง แม้มิได้เป็นละเมิด แต่ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน ควรได้รับการชดเชยการรับภาระดังกล่าว เป็นความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง ฝ่ายปกครองต้องชดเชยความไม่สะดวกหรือความเดือดร้อนเป็นพิเศษแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเจ้าของที่ดิน โดยการชดเชยค่าทดแทนการรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างด่านซังน้ำหนักถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ตัวอย่างที่ 3

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.263/2562 มีข้อเท็จจริงโดยย่อว่า หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งมีหน้าที่ในการบริหารจัดการปริมาณน้ำในเขื่อน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนนั้น รวมถึงการระบายน้ำจากเขื่อนเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวงฯ เนื่องจากหน่วยงานรัฐคาดการณ์ว่าจะมีฝนตกหนักต่อเนื่องและจะมีพายุไต้ฝุ่นเคลื่อนเข้ามาในพื้นที่รับน้ำ จึงมีการเร่งระบายน้ำทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองมีระดับน้ำสูงขึ้น แต่จำเป็นต้องทำเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดกับตัวเขื่อนมิให้ต้องรับน้ำมากเกินไป ความสามารถของเขื่อนการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดเพราะเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและไม่ปรากฏว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้การผันน้ำสู่แม่น้ำลำคลองต่างๆ จะทำให้น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรม และบ้านเรือนของเอกชน แต่มิได้เป็นละเมิด ถือว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองต้องเยียวยาความเสียหาย เพราะปัจเจกบุคคลไม่ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษที่มากกว่าปกติ

ตัวอย่างที่ 4

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. 89/2560 ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งอนุมัติตามหนังสือสำนักฝนหลวงและการบินเกษตร ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2550 ให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดใช้เครื่องเฮลิคอปเตอร์ จำนวน 9 เครื่อง ประจำฐานบิน 9 ฐาน ออกปฏิบัติงานตามแผนการใช้อากาศยานเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 โดยในส่วนฐานบินที่ 8 จังหวัดชุมพร ได้จัดเครื่องเฮลิคอปเตอร์ แบบ Bell 206 หมายเลขเกษตร 1612 ออกปฏิบัติงาน โดยเครื่องเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าว กองการบินเกษตร สำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้จัดซื้อเมื่อปี พ.ศ. 2523 ต่อมา ในปี พ.ศ. 2535 ได้โอนมาอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักฝนหลวงและการบินเกษตร ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งได้รับมอบหมายให้ใช้เครื่องเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวได้ออกเดินทางในวันที่ 7 กันยายน 2550 โดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะนักบินพร้อมด้วย ช่างเครื่องบิน และผู้ฟ้องคดีที่ 2 ผู้ฟ้องคดีที่ 3 และผู้ฟ้องคดีที่ 4 ได้นำเครื่องเฮลิคอปเตอร์ลำดังกล่าวขึ้นบินตรวจสอบสภาพป่าไม้ ขณะปฏิบัติการกิจอยู่เหนือบริเวณเขื่อนเก็บน้ำอำเภอปรานบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ที่ความสูงประมาณ 700 ฟุต เครื่องยนต์เกิดดับ ทำให้เครื่องเฮลิคอปเตอร์ตกลงมากระแทกพื้นและกระดอนขึ้นและตกลงอย่างแรง ทำให้เครื่องเฮลิคอปเตอร์ได้รับความเสียหาย และผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับบาดเจ็บโดยถูกนำส่งไปรักษาพยาบาลที่โรงพยาบาลค่ายธนะรัชต์ อำเภอปรานบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

คดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการดับของเครื่องยนต์เกิดจากการแตกหักของอะไหล่ภายในเครื่องบินซึ่งอะไหล่เครื่องบินนั้นอาจมีความผิดปกติ ซึ่งเกิดการล้าตัวและเสื่อมสภาพ ไม่สามารถสังเกตได้จากภายนอก แต่ทั้งนี้ การซ่อมบำรุงนั้นหน่วยงานส่งไปซ่อมบำรุงตามปกติ โดยจะใช้อะไหล่แท้ที่ผลิตจาก

โรงงาน ซึ่งหน่วยงานได้มีการบำรุงรักษาเครื่องปั้นดังกล่าวตามปกติ มิได้มีความประมาทเลินเล่อในการบำรุงรักษา หน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้มีการกระทำใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมิได้มีการกระทำละเมิด

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า นอกจากหน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งการกระทำละเมิดจากการกระทำทางปกครองเช่นเดียวกับเอกชนทั่วไปแล้ว ในการดำเนินกิจการทางปกครองตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดแม้ไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ซึ่งหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจรัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบดังกล่าวได้ เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายอันเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อาจมีผลกระทบก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชน จึงต้องรับผิดชอบต่อผลทั้งหลายทั้งปวงที่เกิดจากการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานทางปกครองจึงมีภาระหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว แม้จะไม่ได้กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หรือที่เรียกว่าความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

ตัวอย่างคำวินิจฉัยทั้ง 4 ตัวอย่างนี้ มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางเดียวกัน คือ ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในบางกรณีแม้จะมิได้กระทำผิดกฎหมาย หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ เป็นการรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ทั้ง 3 กรณี ที่ในกฎหมายไทยเรียกว่า ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ใน พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

คำพิพากษาทั้ง 4 เรื่องดังกล่าวข้างต้นนี้ เป็นแนวคำพิพากษาล่าสุดที่วินิจฉัยเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง ที่มีคำวินิจฉัยเดินไปในแนวทางเดียวกันและสามารถนำมาวิเคราะห์เทียบกับคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในประเทศฝรั่งเศส ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

โครงสร้างของหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในประเทศฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง (responsabilité sans faute) แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. ความรับผิดชอบสำหรับความเสี่ยงภัย (responsabilité pour risque) ซึ่งแบ่งเป็นลักษณะย่อย คือ ความรับผิดชอบสำหรับความเสี่ยงพิเศษ ความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลที่เข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ ความรับผิดชอบจากอุบัติเหตุในงานโยธาสาธารณะ และความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการชุมนุมของกลุ่มบุคคล

2. ความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ (responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques) แบ่งเป็นลักษณะย่อย คือ ความรับผิดชอบจากเหตุเค็ดรื้อนราคาจากงานโยธาสาธารณะ และความรับผิดชอบจากตรากฎหมายหรือการทำสนธิสัญญา (ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ, 2558, ออนไลน์)

โครงสร้างหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศสดังกล่าวเป็นโครงสร้างโดยรวมของความรับผิดชอบปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง แต่สำหรับบทความนี้จะกล่าวถึงเฉพาะเรื่อง ความรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการสูญเสียความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ (responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques) ดังมีรายละเอียดในหัวข้อถัดไป

การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ในการทำภารกิจให้บริการสาธารณะของรัฐนั้น ในบางกรณีการให้บริการสาธารณะของรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยปกติจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป แต่ในการกระทำอันเดียวกันนั้นอาจมีบุคคลบางส่วนหรือบางกลุ่มที่ได้รับผลกระทบที่รัฐได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษแก่เขาที่มากกว่าคนอื่น ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะนั้นก็เป็นการทำตามหน้าที่และไม่ปรากฏความผิดพลาดในการกระทำ แต่ได้ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการรับภาระสาธารณะแก่ประชาชนบางคนหรือบางกลุ่ม ดังนั้น ผู้ที่ได้รับภาระสาธารณะเกินสมควรกว่าบุคคลทั่วไปหรือได้รับภาระสาธารณะเป็นพิเศษนั้นควรจะได้รับเยียวยาหรือชดเชยจากรัฐ เพื่อให้เขากลับมามีความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะเท่ากับคนอื่นๆ

ในประเทศฝรั่งเศส หลักความรับผิดชอบปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองซึ่งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะนั้น ได้มีการบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร ปรากฏใน รัฐบัญญัติ 28 Pluviôse an VIII ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1800 ซึ่งมาตรา 4 วรรค 3 บัญญัติให้สภาจังหวัดมีอำนาจเกี่ยวกับการชี้ขาดกรณีที่เกิดความยุ่งยากที่อาจเกิดขึ้นระหว่างผู้รับทำงานโยธาสาธารณะและฝ่ายปกครอง และได้ให้คำนิยามของคดีปกครองเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะไว้ว่ามี 3 ประการ คือ 1. สัญญาที่เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ 2. งานบริการสาธารณะที่มีการครอบครองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นการชั่วคราว 3. ความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากความเสียหายที่มีผลมาจากงานโยธาสาธารณะ (ปาลีรัฐ ศิริวรรณพฤษ, 2555)

ตัวอย่างความเสียหายที่ได้รับการชดเชย เช่น ความเสียหายจากน้ำที่ปล่อยจากเขื่อน ความเสียหายจากการสูญพันธุ์ของปลาอันเป็นผลมาจากการสูบน้ำ ความเสียหายจากฝุ่น ควันจากการก่อสร้างท่าเรือ ความเสียหายจากกรณีที่เด็กไปเล่นกันเองแล้วได้รับบาดเจ็บในพื้นที่ก่อสร้าง ความเสียหายของร้านค้าอันเนื่องมาจากการก่อสร้างรถไฟฟ้า ความเสียหายในกรณีสูญเสียการมองเห็นทิวทัศน์และการได้สัมผัสแสงแดดอันเนื่องมาจากการก่อสร้างคลองส่งน้ำ เป็นต้น ความเสียหายเหล่านี้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบแม้ไม่มี

ความผิดเลย (ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤษ, 2555) ซึ่งเห็นได้ว่าในบางเรื่องอาจพิจารณาได้ว่าเป็นความเสียหายที่เป็นเพียงแค่ “การเสียโอกาส” ยังถือว่าได้รับความเสียหายและได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน เช่น การเสียโอกาสในการมองเห็นทิวทัศน์ และสูญเสียโอกาสในการสัมผัสแสงแดด ซึ่งนับว่าเป็นการชดเชยค่าเสียหายในขอบเขตที่กว้างมาก ไม่ค่อยปรากฏในคำวินิจฉัยในคดีปกครองของประเทศอื่น ๆ อาจถือได้ว่าหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีขอบเขตกว้างมาก และชัดเจน เพราะมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรรองรับ ตามรัฐบัญญัติ 28 Pluviôse an VIII ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 1800 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว

ต่อมาในปี ค.ศ. 1923 หลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ปรากฏในประเทศฝรั่งเศส โดยมีคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 1923 คดี Couiteas ซึ่งอยู่ในหมวดหมู่ของคำวินิจฉัยให้รัฐรับผิดชอบปราศจากความผิดจากการที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะบังคับตามคำพิพากษาด้วยการใช้กำลังทหารขับไล่ชนพื้นเมืองดั้งเดิมจำนวนประมาณ 8,000 คน ออกจากที่ดินของชุมชน พื้นที่ 38,000 เฮกตาร์ ในคำวินิจฉัยนั้น สภาแห่งรัฐกล่าวว่า รัฐบาลมีหน้าที่ที่จะบังคับตามคำพิพากษา แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถปฏิเสธการบังคับคดีโดยการใช้กำลังทหารเข้าบังคับ หากเห็นว่าการใช้วิธีนั้นจะก่อให้เกิดความไม่สงบขึ้นในบ้านเมือง การปฏิเสธการใช้กำลังทหารจึงเป็นไปเพื่อป้องกันความไม่สงบที่อาจจะเกิดแก่บ้านเมือง จึงเป็นการกระทำที่ชอบแล้ว แต่เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ก็เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องชดเชยแม้ไม่มีการกระทำที่เป็นความผิด (ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร, 2564)

คดี C.E.20 Mars 1974, Navarra สภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัย ในกรณีการที่ฝ่ายปกครองปฏิเสธที่จะดำเนินการฟ้องร้องให้เอกชนรื้อถอนอาคารซึ่งก่อสร้างโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยผังเมือง ว่าแม้การปฏิเสธดังกล่าวของฝ่ายปกครองจะชอบด้วยกฎหมาย แต่หากก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษซึ่งไม่เป็นไปตามปกติแก่เจ้าของอาคารที่อยู่ข้างเคียง ฝ่ายปกครองจะจ่ายค่าสินไหมทดแทนความเสียหายนั้น (ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์, 2554, ออนไลน์) เกี่ยวกับเรื่องที่กฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองบังคับการตามกฎหมายนั้น โดยส่วนมากในวิธีการบัญญัติกฎหมายลักษณะนี้ กฎหมายฉบับนั้น ๆ จะให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมาควบคุมกัน การให้ดุลพินิจนั้นจะทำให้ฝ่ายปกครองเลือกตัดสินใจได้ว่ากรณีใดจะบังคับการตามกฎหมายหรือกรณีใดจะไม่บังคับการตามกฎหมาย แล้วแต่ความเหมาะสมในแต่ละกรณี ส่วนเหตุผลว่าการใช้ดุลพินิจจะชอบหรือไม่ชอบนั้นเป็นอีกเรื่องหนึ่ง ดังนั้นโดยปกติ หากฝ่ายปกครองเลือกที่จะไม่บังคับการตามกฎหมายไม่ว่าจะด้วยเหตุผลอย่างไรก็ตาม ถ้าการไม่บังคับการตามกฎหมายนั้นไปกระทบสิทธิบุคคลอื่นในลักษณะที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเป็นพิเศษ ถือว่า เขาสูญเสียความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะได้เช่นกัน รัฐก็ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลนั้น

ความจริงในแนวคำวินิจฉัยของประเทศฝรั่งเศส ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของเอกชนต่อการแบกรับภาระสาธารณะดูเหมือนจะใช้ในขอบเขตที่กว้างต่อไปในประเทศไทยปัจจุบัน และใช้ในขอบเขตที่

กว้างกว่ามานานมากแล้ว ด้วยปรากฏในปี คริสต์ศักราช 1931 ได้มีคำพิพากษาของศาลแห่งรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่ดินไม้ที่ปลูกอยู่ในสถานที่สาธารณะภายใต้ความดูแลและครอบครองของรัฐ ไปบดบังบ้านของเอกชนทำให้สูญเสียวิวทิวทัศน์ที่ดี และรบกวนไม้ทอดไปยังบ้านของเอกชน ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองที่มีขอบเขตกว้างออกไปมากทีเดียว ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้หากใช้กฎหมายแพ่งมาวินิจฉัย ผลจะออกมาในทางตรงกันข้าม แสดงว่าหลักกฎหมายปกครองที่มาจากทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของเอกชนต่อการแบกรับภาระสาธารณะนั้น เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นใหม่ ที่ไม่มีในกฎหมายแพ่ง คิดเป็นเวลาแล้วมีหลักกฎหมายปกครองเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะนี้ได้ วัฒนาการขึ้นอย่างเป็นเอกเทศแยกออกจากกฎหมายแพ่ง ภายหลังประมวลกฎหมายนโปเลียน ที่ตราขึ้นใน ค.ศ. 1804 (ชนกร วรปรัชญากุล, ม.ป.ป.) ราว ๆ กว่าหนึ่งศตวรรษ และหลักนี้ได้รับการรับรองโดยสภาแห่งรัฐฝรั่งเศสในคดีเกี่ยวกับการสูญเสียสิทธิที่จะได้เห็นวิวทิวทัศน์และสัมผัสกับแสงแดด ในปี ค.ศ. 1931 ซึ่งเป็นเวลาห่างจากที่มีคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 เป็นเวลาถึง 142 ปี แต่อย่างไรก็ตามทั้งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองและบางส่วนของเหตุผลที่อ้างในคำวินิจฉัย ต่างๆย่อมมีส่วนหนึ่งที่ได้รับมาจากแนวคิดของ มอง-ฌัก รูสโซ ในเรื่องสิทธิตามธรรมชาติบางอย่างที่แม้แต่รัฐก็ไม่อาจจะพรากไปได้ (เรย์มอน แวกส์, 2564)

ตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในปี ค.ศ. 1931 นั้น ให้ความสำคัญกับแสงแดดที่ส่องไปยังอาคารของเอกชน ประหนึ่งเป็นของมีค่า ซึ่งเข้าใจได้ว่าในยุโรปซึ่งเป็นเมืองหนาวนั้น แสงแดดเป็นของมีค่าจริงในปารีส หนึ่งปีมีแสงแดดเฉลี่ยเพียง 1,661.6 ชั่วโมง โดยเฉพาะในหน้าหนาว คือ เดือนมกราคม จำนวนชั่วโมงที่มีแดดเฉลี่ยเพียง 62.5 ชั่วโมง ในหนึ่งเดือน (วิกิพีเดีย, 2564) การที่ฝ่ายปกครองก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่บังแดดที่จะส่องไปยังบ้านของประชาชนนั้นย่อมทำให้ประชาชนเดือดร้อนมากกว่าปกติ ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐที่จะชดเชยค่าสินไหม

หลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) อาจจะทำให้คำจำกัดความในภาษาอังกฤษ โดยพจนานุกรมกฎหมายภาษาอังกฤษในภาพรวม เพื่อให้เห็นความหมายรอบด้าน และค้นหว่าในระบบคอมมอนลอว์เข้าใจความหมายของความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะในความหมายอย่างไร ซึ่งค้นหาความหมายได้ว่า

“the principles of public affairs and public property, fairness, responsibility and equality before the law”

หรือ “ the equality of citizens before charge level by the state” ซึ่งเป็นหลักพื้นฐานทั่วไปของรัฐธรรมนูญ (basic principle of constitutional values) (Linguee Dictionary, 2023)

หรืออีกความหมายหนึ่งในพจนานุกรมศัพท์กฎหมายเล่มหนึ่ง แสดงให้เห็นว่าความรับผิดชอบฝ่ายปกครองในลักษณะนี้อาจเป็นความรับผิดโดยเคร่งครัดเหมือนในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด คือ การให้ความหมายหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะนี้ว่า “Strict liability in administrative law has also

been justified on the basic of the principle of equality before public burdens” (reverso dictionary, 2023) ซึ่งความจริงความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองนั้น ก็อาจจะคล้าย ความรับผิดโดยเคร่งครัด (Strict Liability) ในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิด และมุมมองของคอมมอนลอว์นั้น ในระบบคอมมอนลอว์ ไม่มีกฎหมายปกครองแยกต่างหากออกจากกฎหมายแพ่ง ย่อมจัดความรับผิดของฝ่ายปกครองอยู่ในความผิดทางละเมิดอย่างหนึ่ง และเมื่อต้องพิจารณาความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองก็เลยจัดให้อยู่ในความรับผิดโดยเคร่งครัดที่อยู่ในกฎหมายละเมิด ก็เป็นตรรกะที่สอดคล้องกับระบบคอมมอนลอว์ ที่เป็นอีกลักษณะหนึ่ง ที่ทำให้เห็นว่า ระบบข้อกล่าวหาที่ตั้งขึ้นนั้น ถ้าเป็นระบบกฎหมายที่ต่างกัน ย่อมมีข้อกล่าวหาต่างกันได้เป็นธรรมดา แต่โดยเนื้อหานั้นใกล้เคียงกันมาก อย่างไรก็ตามการนำไปเทียบกับความรับผิดโดยเคร่งครัดในกฎหมายลักษณะละเมิดนั้น อาจทำให้ประชาชนที่มีใช้นักกฎหมายเข้าใจหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองได้ดีขึ้น แม้จะไม่ตรงกันเสียทีเดียวแต่นับว่าใกล้เคียงมาก

ในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ลงวันที่ 26 สิงหาคม ค.ศ. 1789 ในข้อ 1 “มนุษย์ทุกคนเกิดมาและดำรงอยู่อย่างเป็นอิสระและเสมอภาคกัน ในสิทธิ การแบ่งแยกทางสังคมจะกระทำได้อีกแต่เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” และในข้อ 6 ในบางส่วนของถ้อยคำประกาศในข้อ 6 ถ้อยคำส่วนหนึ่งกล่าวว่า “พลเมืองทุกคนย่อมเสมอภาคเท่าเทียมกันตามกฎหมาย” และข้อยกเว้นของหลักความเสมอภาคมีเฉพาะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2564) ซึ่งสังเกตเห็นว่า ความหมายของความเสมอภาคในคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมืองในครั้งนั้นยังไม่ได้กว้างและมีความหมายครอบคลุมถึง “ความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ดังเช่นในปัจจุบัน แสดงให้เห็นว่า สภาแห่งรัฐมีบทบาทมากในการตีความขยายขอบเขตของความเสมอภาคไปในแดนของกฎหมายมหาชน อย่างเช่นในคำวินิจฉัยในปี ค.ศ. 1931 ที่วินิจฉัยให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่ดินไม้ที่ปลูกอยู่ในสถานที่สาธารณะภายใต้ความดูแลและครอบครองของรัฐ ไปบดบังบ้านของเอกชนทำให้สูญเสียวิวทิวทัศน์ที่ดี และรบกวนไม่ทอดไปยังบ้านของเอกชน ด้วยหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ ซึ่งน่าจะเป็นคำอธิบายความรับผิดที่ใหม่มากสำหรับวงการนิติศาสตร์ในยุคสมัยนั้น และหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะนั้นรวมถึงความเสมอภาคในเรื่องการเสียภาษีด้วย (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543)

อย่างไรก็ตามแม้หลักการดังกล่าวของฝรั่งเศส อยู่ในเขตแดนของกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายปกครอง แต่ก็มีร่องรอยของกฎหมายแพ่งอยู่บ้าง และแน่นอนว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยรับอิทธิพลจากกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสอยู่แล้วตั้งแต่ต้นที่ร่างประมวลกฎหมาย ร่องรอยที่กล่าวนั้นปัจจุบันก็ยังปรากฏอยู่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1352 วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า ท่านว่า ถ้าเจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนตามสมควรแล้ว ต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินของตน เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินติดต่อกัน ซึ่งถ้าไม่ยอมให้ผ่านก็ไม่มีทางจะวางได้ หรือถ้าจะวางได้ก็เปลืองเงินมากเกินไป แต่เจ้าของที่ดินอาจให้ยกเอาประโยชน์ของตนขึ้นพิจารณาด้วย

กรณีเป็นเช่นเดียวกับการที่คนเดินถนนถูกไฟฟ้าดูดอันเนื่องมาจากเสาไฟฟ้าโค่นน้ำท่วม ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดชอบแม้ไม่มีความผิดเพราะเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายฝรั่งเศสและกฎหมายแพ่งของไทยในเรื่องผู้ครอบครองอันตรายก็มีบัญญัติไว้ (ป.พ.พ. มาตรา 437) รากฐานก็คงมาจากกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองอาจคลุมถึงการรับผิดชอบในกรณีไฟฟ้ารั่วนี้ด้วย แม้ฝ่ายปกครองควรจะมิได้กระทำการใดที่ผิดเลย จุดเกาะเกี่ยวประการเดียวคือฝ่ายปกครองครอบครองไฟฟ้าอยู่ในขณะเกิดเหตุแต่ก็เป็นจุดเกาะเกี่ยวอันเดียวกับที่กฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดต้องการนั่นเอง

ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง มีความซับซ้อนในการวินิจฉัย ส่วนหนึ่งก็เพราะเป็นความรับผิด โดยที่หน่วยงานมิได้มีความผิดพลาดในการดำเนินงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ แต่เป็นเพราะเอกชนหรือประชาชนบางคนได้สูญเสียประโยชน์บางอย่างเนื่องมาจากการแบกรับภาระสาธารณะที่มากกว่าคนอื่น แม้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้มีความผิดพลาดในการกระทำ เพราะได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อเกิดความเสียหายเกิดขึ้น เท่ากับว่าเอกชนรายที่เสียหายได้สูญเสียความเสมอภาคเมื่อเทียบกับพลเมืองคนอื่น ๆ เพียงเพราะเขาได้เสียภัยและรับภาระสาธารณะของรัฐมากกว่าคนอื่น ๆ ดังนั้นจึงเกิดมีทฤษฎีการรับภาระ สาธารณะของเอกชนซึ่งควรได้รับการเยียวยาจากรัฐนั้น ได้รับการรับรองในประเทศฝรั่งเศสขึ้นโดยสภาแห่งรัฐ และเป็นรากฐานของการพิจารณาความรับผิดของรัฐและฝ่ายปกครองที่เกี่ยวกับการปักเสาไฟฟ้าหรือวางท่อส่งสาธารณูปโภค ของรัฐในที่ดินของเอกชนและการเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อประโยชน์แก่รัฐ ซึ่งตามกฎหมายไทยมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเวนคืน การปักเสาไฟฟ้า การวางท่อส่งสาธารณูปโภคในกฎหมายแพ่งและกฎหมายเฉพาะ แต่ในขอบเขตของกฎหมายปกครองยังต้องอาศัยแนววินิจฉัยว่าเป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง แต่คำพิพากษาส่วนใหญ่มิได้อ้างว่าเพื่อทำให้เกิดความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ เพียงกล่าวโดยรวมว่า ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบปราศจากความผิดถ้าเอกชนได้รับ “ความเสียหายเป็นพิเศษ”

จากการศึกษาคำพิพากษาศาลปกครองในประเทศไทยที่ผ่านมา ดูเหมือนว่าความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองที่ศาลยอมรับตามทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมือง ในการรับภาระสาธารณะตามกฎหมายฝรั่งเศส (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) นั้น ศาลจะนำมาปรับใช้กับการกระทำที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน ดังตัวอย่าง ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.29/2557 อยู่บ้าง แต่ยังไม่ได้อธิบายในมุมมองว่าการกระทำของฝ่ายปกครองนี้ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการรับภาระสาธารณะอย่างไร เพราะความจริงแล้วความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองในแนวคิดและหลักการในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมีความหมายกว้างมากและมีพื้นฐานหลักการมาจากความเสมอภาคและครอบคลุมมาถึงความรับผิดของฝ่ายปกครองในลักษณะนี้ด้วย ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคำอธิบายเรื่องความรับผิดชอบอื่นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องยึดโยงกับหลักความเสมอภาคอย่างเหนียวแน่น อธิบายโดยใช้เหตุผลอย่างอื่นประกอบได้แต่อย่างน้อยต้องยึดโยงกับหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะด้วย

เมื่อวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในคดี อ.29/2557 นั้น หน่วยงานของรัฐก่อสร้างด่านซึ่งนำหน้ารถถาวร บริเวณหน้าที่ดินของเอกชน ด่านซึ่งนำหน้าดังกล่าวประกอบด้วยอาคารที่ทำการที่พักเจ้าหน้าที่ เป็นตู้คอนเทนเนอร์ 3 ตู้ แต่ละตู้มีความยาว 9 เมตร เว้นช่องระหว่างตู้ 3 เมตร รวมความยาว 33 เมตร ตั้งอยู่หน้าที่ดินของเอกชน สิ่งก่อสร้างดังกล่าวบังหน้าที่ดินของเอกชนอยู่บ้าง แต่มิได้ทำให้การเดินทางเข้าออกที่ดินของเอกชนรายดังกล่าวมีอุปสรรคเพราะยังมีทางให้ผ่านออกสู่ถนนได้ และสิ่งก่อสร้างของหน่วยงานรัฐ (ด่านซึ่งนำหน้า) ไม่ได้รื้อกลับไปในที่ดินของเอกชน เพียงอาจไม่ได้รับความสะดวกเหมือนแต่ก่อน แต่ไม่ถึงกับกระทบกระเทือนการใช้สิทธิในอสังหาริมทรัพย์ให้ได้รับความลำบาก กล่าวคือยังมีทางเข้าออกได้ แต่การที่เอกชนอ้างว่าการก่อสร้างของหน่วยงานของรัฐทำให้ราคาที่ดินของตนเองลดลงต่ำกว่าเดิมนั้น เมื่อพิจารณาเทียบกับสัดส่วนผลกระทบเอกชนกับประโยชน์สาธารณะแล้วประโยชน์สาธารณะที่เกิดขึ้นจากการสร้างด่านซึ่งนำหน้าโดยแท้จริงและเป็นการจัดทำบริการสาธารณะที่จำเป็น ในขณะที่เอกชนเพียงไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกที่ดินเช่นเดิมการก่อสร้างด่านซึ่งนำหน้าดังกล่าวมิได้ผิดกฎหมายและมิใช่เป็นการใช้สิทธิซึ่งมีแต่จะเกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่นจึงไม่เป็นการทำละเมิด แต่การก่อสร้างด่านซึ่งนำหน้าเป็นการจัดทำบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง แม้มิได้เป็นละเมิด แต่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินควรได้รับการชดเชยการรับภาระดังกล่าวเพราะในฐานะเอกชนที่อาจต้องรับภาระสาธารณะบ้างแต่เขาต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าเอกชนคนอื่นๆ ดังนั้น ควรที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดเชยความไม่สะดวกและการรับภาระที่หนักกว่าคนอื่นแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชนเจ้าของที่ดิน โดยการชดเชยค่าทดแทนการรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างด่านซึ่งนำหน้าถาวรหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี ตามข้อเท็จจริง ความสวยงามของที่ดินที่มองในมุมมองของนักค้าที่ดินนั้น อาจกล่าวได้ว่าที่ดินแปลงนี้เสียมูลค่าในด้านความสวยงามไปเพราะถูกบดบังทัศนียภาพจากสิ่งก่อสร้างของรัฐ ซึ่งมีขนาดใหญ่พอสมควร กล่าวคือ มีตู้คอนเทนเนอร์ถึง 3 ตู้ รวมกันแล้วมีความสูงสิ่งก่อสร้างที่บดบังทัศนียภาพถึง 33 เมตร การบดบังทัศนียภาพกรณีดังกล่าวจะทำให้ที่ดินดังกล่าวเสียโอกาสในการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างที่ต้องการความสวยงามของทัศนียภาพ เช่น โรงแรม คอนโดมิเนียม หรือห้างสรรพสินค้า เป็นต้น และที่ดินอาจมีราคาต่ำลงหรือราคาที่ไม่เพิ่มมูลค่าตามกาลเวลาอย่างที่ดินปกติทั่วไป ดังนั้นผู้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบและได้รับความเดือดร้อนเป็นพิเศษกว่าเอกชนคนอื่นๆ นั้นได้สูญเสียความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ เพราะต้องรับภาระมากกว่าคนอื่น ๆ ซึ่งรัฐควรต้องเยียวยาแก้ไขให้แก่บุคคลที่รับภาระเป็นพิเศษนั้น ให้กลับมามีความเสมอภาคเท่า ๆ กับคนอื่น เอกชนผู้ได้รับผลกระทบเป็นพิเศษจึงควรต้องได้รับการชดเชยค่าเสียโอกาสและค่าชดเชยราคาที่ดินที่ลดต่ำลงหรือชดเชยให้ในกรณีราคาที่ไม่เพิ่มมูลค่าตามกาลเวลาในอัตราที่เพิ่มมูลค่าอย่างที่ดินปกติทั่วไป

คำพิพากษาดังกล่าว ได้ระบุชัดเจนว่าเป็นการชดเชยค่าทดแทนการรับภาระอันเกิดจากการก่อสร้างสอดคล้องกับทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ในกฎหมายฝรั่งเศส ซึ่งทฤษฎีนี้มีแนวคิดพื้นฐานว่าภาระของสาธารณะนั้นบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ควรต้องรับภาระเพียงผู้เดียวแต่โดยลำพัง ควรให้พลเมืองคนอื่น ๆ ร่วมแบกรับภาระนั้นด้วย

ดังนั้นการที่รัฐจ่ายค่าชดเชยการรับภาระเกินปกติให้แก่เอกชนที่รับภาระมากกว่าคนอื่นด้วยเงินของรัฐซึ่งมาจากภาษีของพลเมืองทุกคนจึงเป็นความชอบธรรม การจ่ายชดเชยเป็นการเฉลี่ยภาระนั้น ให้เสมอภาคแก่พลเมืองทุกคนในรัฐ หลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะนี้ เป็นลักษณะเฉพาะตัวและเป็นเอกลักษณ์ของกฎหมายมหาชนและกฎหมายปกครอง (เดชา มหาเสนา, ม.ป.ป.) ที่ไม่มีปรากฏในแนวคิดทางกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมุ่งบังคับกันระหว่างเอกชนกับเอกชน

ความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองอาจมีกรณีที่กว้างกว่าความรับผิดชอบเกี่ยวกับการปັกเสาหรือวางสาย วางท่อสาธารณูปโภค และความรับผิดชอบที่กว้างกว่านี้เองทำให้แก้ไขปัญหาลักษณะความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองให้ครอบคลุมมากขึ้น ซึ่งรัฐควรเยียวยาเพราะเอกชนได้รับผลกระทบเกินกว่าปกติ เช่น ผลกระทบจากการระบายน้ำของหน่วยงานรัฐเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ ที่ปรากฏตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.263/2562 และเมื่อวิเคราะห์ตามข้อเท็จจริง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.263/2562 นั้น หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการปริมาณน้ำในเขื่อน ตามพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485 การบริหารจัดการน้ำในเขื่อนนั้น รวมถึงการระบายน้ำจากเขื่อนเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง ฯ เนื่องจากหน่วยงานรัฐคาดการณ์ว่าจะมีฝนตกหนักต่อเนื่องและมีพายุไต้ฝุ่นเคลื่อนเข้ามาในพื้นที่รับน้ำ การเร่งระบายน้ำทำให้น้ำในแม่น้ำลำคลองมีระดับน้ำสูงขึ้น แต่มีความจำเป็นต้องทำเพื่อป้องกันอันตรายที่จะเกิดกับตัวเขื่อนมิให้ต้องรับน้ำมากเกินไปเกินความสามารถของเขื่อน การกระทำดังกล่าวไม่เป็นการที่ฝ่ายปกครองละเมิด เพราะเป็นการกระทำในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและตามหลักการบริหารจัดการน้ำของหน่วยงานราชการ แม้การผันน้ำสู่แม่น้ำลำคลองต่าง ๆ จะทำให้น้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรม และบ้านเรือนของเอกชน แต่มิได้เป็นละเมิด ถือว่าเป็นความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองที่ฝ่ายปกครองต้องเยียวยาความเสียหาย เพราะทำให้เอกชนคนหนึ่งรับภาระความเสียหายจากการรับภาระสาธารณะมากกว่าเอกชนคนอื่น ๆ ในรัฐ เป็นการรับภาระพิเศษที่มากกว่าปกติ ดังนั้น รัฐต้องชดเชยการรับที่มากกว่าเอกชนคนอื่น ๆ ด้วยการจ่ายค่าชดเชยจากเงินภาษีของประชาชน เป็นการแบ่งเฉลี่ยการรับภาระสาธารณะให้แก่ประชาชนทุกคนได้มีส่วนรับภาระทั่วทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน เป็นสิ่งที่ชอบธรรมเพราะกิจการบริการสาธารณะนั้น สังคมส่วนรวมได้ประโยชน์ เมื่อมีใครได้รับผลกระทบจากบริการสาธารณะเป็นพิเศษ คนในสังคมทุกคนก็ควรช่วยแบ่งเบาภาระนั้นจากภาษีที่ทุกคนจ่ายไป จะสังเกตเห็นว่าคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.263/2562 ใช้แนวคำวินิจฉัยที่คล้ายกับรากฐานความคิดทฤษฎีและตามหลักกฎหมายฝรั่งเศส เรื่องการสูญเสียความเสมอภาคของเอกชนต่อการรับภาระสาธารณะ ดังกล่าวข้างต้นแล้วโดยนัย

คดีเกี่ยวกับการจัดการน้ำในลักษณะนี้ หากย้อนไปในยุคที่ยังไม่มีกฎหมายปกครอง หรือยังไม่มีศาลปกครอง ผลของคำวินิจฉัยจะแตกต่างออกไปโดยสิ้นเชิง เพราะหากในครั้งก่อนที่จะมีกฎหมายปกครอง จะต้องใช้หลักกฎหมายแพ่ง อย่างเช่น มาตรา 1340 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่บัญญัติว่า “เจ้าของที่ดินจำต้องรับน้ำซึ่งไหลตามธรรมชาติจากที่ดินสูงมาในที่ดินของตน” หากใช้หลักตามกฎหมายแพ่ง

ดังกล่าวนี้มาวินิจฉัย ฝ่ายปกครองจะไม่ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแต่อย่างใด เพราะแม้ว่าฝ่ายปกครองจะมีได้บริหารจัดการน้ำเลย น้ำที่มีปริมาณมากย่อมไหลจากที่สูงสู่ที่ต่ำ คือ ไหลจากเขื่อนไปท่วมพื้นที่ด้านล่างที่ต่ำกว่าอยู่แล้วฝ่ายปกครองจึงไม่ต้องรับผิดชอบด้วยประการใดๆตามกฎหมายแพ่ง ดังนั้น ตามที่ยกตัวอย่างมานี้เป็นข้อพิสูจน์ว่า หลักกฎหมายปกครองนั้นได้มีการวิวัฒนาการมาไกลจากกฎหมายแพ่งมากแล้ว และมีหลักเป็นของตนเอง และหลักที่นำมาวินิจฉัยในกรณีนี้ ซึ่งจะให้ผลของคำวินิจฉัยแตกต่างออกไป ทำให้ผลออกมาตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.263/2562 นี้ คือ หลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ ดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว แม้จะไม่ได้กล่าวถึงหลักนี้โดยตรง เป็นเพียงโดยนัยของเหตุผลอันเดียวกันก็ตาม

หลักการเบื้องต้น ในการใช้และการตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย นั้น มีข้อพิจารณาว่า มีพื้นฐานมาจากกฎหมายเอกชน (private law) และสอดคล้องกับสภากฎหมายของประเทศไทยที่ตั้งใจจะใช้ระบบกฎหมายในสภากฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) ดังนั้น การปรับใช้กฎหมายกับข้อเท็จจริง ในขั้นแรกต้องใช้และตีความตามตัวอักษร แต่หากข้อเท็จจริงนั้นไม่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร จึงจะใช้และตีความให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (วิกรม รัชชูปวงชน , ภาณุ ธิริบวรพิพัฒน์, วิมาน กฤติพลวิมาน, 2563) แต่เมื่อพิจารณาแล้ว การตีความในกฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดนั้นถึงจะตีความตามเจตนารมณ์อย่างไร หากปราศจากหลักเรื่อง “หลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” แล้ว ยังมีอาจตีความให้ประชาชนที่เดือดร้อนเสียหายเป็นพิเศษได้รับการชดเชยค่าเสียหายได้หากฝ่ายปกครองกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น “หลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) นี้ จึงเป็นหลักที่เป็นเอกลักษณ์ซึ่งเกิดจากการวิวัฒนาการของกฎหมายปกครองอย่างแท้จริง และช่วยแก้ไขปัญหาดัง ๆ ในเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะความรับผิดชอบเกี่ยวกับการโยธาสาธารณะในประเทศฝรั่งเศส เป็นการกำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่ชัดเจนมาก (ปาลีรัฐ ศิริวรรณพฤษ, 2555)

ทฤษฎีหรือหลักในเรื่องการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดว่าการจัดทำบริการสาธารณะย่อมมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้น หากมีเอกชนคนใดคนหนึ่งได้รับความเสียหายหรือผลกระทบซึ่งเกิดจากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ถือว่าเกิดความไม่เป็นธรรมที่จะปล่อยให้เอกชนผู้ได้รับความเสียหายนั้นต้องแบกรับภาระอยู่โดยลำพัง ดังนั้น จึงควรเฉลี่ยให้ประชาชนทุกคนร่วมรับภาระนั้น โดยเท่าเทียมกัน ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลที่มาของการมีหลัก “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” ซึ่งอยู่ภายใต้ทฤษฎี “ความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ” ซึ่งสามารถแบ่งได้ 3 ลักษณะ คือ

1. ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการโยธาสาธารณะ
2. ความรับผิดชอบที่เกิดจากการออกกฎหมายและการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ

3. ความรับผิดชอบที่เกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย (Jean-Pierre THERON, แปลโดย ปาลีรัตน์ ศรีวรรณพฤษ, 2558)

จากการวิเคราะห์คำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น เห็นได้ชัดว่า การพิจารณาความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองจะไม่สามารถให้เหตุผลได้อย่างสมเหตุสมผลหากปราศจากทฤษฎีความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) ดังที่กล่าวมาข้างต้นตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ แต่ในบริบทของประเทศไทยอาจจะไม่จำเป็นต้องแบ่งแยกย่อยประเภทของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดหลากหลายประเภทย่อย ๆ อย่างในแบบของประเทศฝรั่งเศสก็ได้ เพราะแท้จริงองค์ความรู้นี้คือหมวดเดียว คือ หมวดที่ว่าด้วยความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ และตราบใดที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแยกความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครองออกไปเป็นสัดส่วนต่างหากจากมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว แนวทางของนักกฎหมายคงมีเพียงรับรู้ว่าการรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมีอยู่หมวดหมู่หนึ่งที่มีพื้นฐานมาจากการสูญเสียความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ และเพียงรับรู้ว่าการรับผิดชอบอย่างอื่นของฝ่ายปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) มีเหตุผลอื่นอยู่เบื้องหลังและจำเป็นหรือควรต้องอ้างถึงหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะมาอธิบายประกอบด้วยเสมอเมื่อมีการพิจารณาถึงความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในคดีประเภทนี้ก็เป็นเพียงพอ เพราะการให้เหตุผลเท่านั้นที่มีความสำคัญมากกว่าเรื่องการจัดหมวดหมู่ ถึงแม้จะไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด ๆ ในประเด็นนี้ก็ตาม เพียงนักกฎหมายอ้างหลักเหตุผลที่เป็นที่ยอมรับของสากลก็ถือว่าก้าวหน้าไปอีกขั้นหนึ่งแล้ว

บทสรุป

ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม และประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นนั้น ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานของรัฐ แต่ในขณะเดียวกันในการกระทำอันเดียวกันนั้นเอง ก็อาจจะมีบุคคลบางกลุ่มหรือบางคนได้รับการหรือความเดือดร้อนมากกว่าคนอื่น ๆ เป็นพิเศษ ซึ่งรัฐควรต้องเยียวยาแก้ไขให้แก่บุคคลที่รับภาระเป็นพิเศษนั้นให้กลับมามีความเสมอภาคเท่าๆกับคนอื่น ด้วยการจ่ายค่าสินไหมทดแทนจากเงินภาษีของประชาชน เป็นการเฉลี่ยการรับภาระให้แก่ประชาชนทุกคนเท่า ๆ กัน หลักนี้เรียกว่า “ความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ”

ในแนวคำวินิจฉัยของประเทศฝรั่งเศส ทฤษฎีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด และหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการแบกรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) จะใช้ในขอบเขตที่กว้างกว่าในประเทศไทยปัจจุบัน และได้ใช้ในขอบเขตที่กว้างกว่ามานานแล้ว ด้วยปรากฏว่า ในปีคริสต์ศักราช 1931 ได้มีคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในกรณีที่ดินไม้ที่ปลูกอยู่ในสถานที่สาธารณะภายใต้ความดูแลและครอบครองของรัฐ ไปบดบังบ้านของเอกชนทำให้สูญเสียวิวทิวทัศน์ที่ดี และรบกวนไม้ทอดไปยังบ้านของเอกชน ซึ่งอาจจะถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นของ

ฝ่ายปกครองที่มีขอบเขตกว้างออกไปมากทีเดียว แต่อย่างไรก็ตามบริบทของสังคมไทยอาจจะทำให้เกิดความแตกต่างจากที่กล่าวมาในฝรั่งเศส เพราะแสงแดดในเมืองร้อนของประเทศไทยไม่ได้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญมากอย่างในประเทศฝรั่งเศส และตามข้อเท็จจริงเชิงประจักษ์ในคดีต่าง ๆ ที่ผ่านมายังไม่เคยปรากฏในคำวินิจฉัยของประเทศไทยที่ให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุก่อสร้างอาคารโดยมีร่วมนำไปบังแดดที่ส่องไปยังอาคารหรือสถานที่ของเอกชน จะมีก็แต่กรณีบังลมหรือบดบังทัศนียภาพ ซึ่งหมายความว่า การตีความ “การรับภาระสาธารณะ” ย่อมจะต้องถูกปรับให้เหมาะสมกับบริบททางภูมิศาสตร์และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศด้วย รวมทั้งของประเทศไทยก็จะต้องมีลักษณะเฉพาะของประเทศไทยในระดับหนึ่ง ไม่อาจตามแนวของประเทศฝรั่งเศสได้ทุกประการ แต่แนวคิดที่สำคัญของหลักหรือทฤษฎีนี้ยังเป็นลักษณะเดียวกันที่ใช้ร่วมกันได้และควรนำมาใช้อธิบายความรับผิดโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง เพราะในปัจจุบันยังไม่มีหลักหรือทฤษฎีใดอธิบายได้เหมาะสมเท่ากับหลักเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองของฝรั่งเศสในประเด็นนี้

อย่างไรก็ตามแม้หลักการดังกล่าวของฝรั่งเศส อยู่ในเขตแดนของกฎหมายมหาชน หรือกฎหมายปกครอง แต่ก็มีร่องรอยของกฎหมายแพ่งอยู่บ้าง และแน่นอนว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยรับอิทธิพลจากกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสแล้วตั้งแต่ต้นที่ร่างประมวลกฎหมาย ร่องรอยที่กล่าวนั้นปัจจุบันก็ยังปรากฏอยู่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1352 ที่ว่าถ้าเจ้าของที่ดินได้รับค่าทดแทนตามสมควรแล้วต้องยอมให้ผู้อื่นวางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินของตนเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินติดต่อดังกล่าวไม่ยอมให้ผ่านก็ไม่มีทางจะวางได้ หรือถ้าจะวางได้ก็เปลืองเงินมากเกินควร แต่เมื่อมีเหตุผลพิเศษ ถ้าจะต้องวางท่อสายไฟฟ้าหรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกัน โดยวางเหนือพื้นดิน กฎหมายมาตรานี้เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินอาจเรียกให้ซื้อที่ดินของตนบางส่วนตามควรที่จะใช้ในการนั้น โดยราคาค้ำค่าที่ดินและค่าทดแทนความเสียหาย ซึ่งอาจมีเพราะการขายนั้นด้วย กรณีเป็นเช่นเดียวกับการที่คนเดินถนนถูกไฟฟ้าดูดอันเนื่องมาจากเสาไฟฟ้าโดนน้ำท่วม ฝ่ายปกครองอาจต้องรับผิดแม้ไม่มีความผิด เพราะเป็นผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตรายโดยสภาพ ซึ่งสอดคล้องกับหลักกฎหมายแพ่งของไทยในเรื่องผู้ครอบครองหรือควบคุมดูแลยานพาหนะอย่างใด ๆ อันเดินด้วยกำลังเครื่องจักรกลหรือครอบครองทรัพย์สินเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ โดยความมุ่งหมายที่จะใช้ หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สินนั้น ก็มีบัญญัติไว้ ตาม ป.พ.พ. มาตรา 437 เห็นได้ว่ารากฐานนั้นได้รับมาจากประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสเช่นเดียวกันซึ่งเป็นประมวลที่ทันสมัยที่สุดในยุคนั้น ได้รวมแนวคิดและปรัชญาต่าง ๆ อย่างลึกซึ้งเข้ารวมไว้ในประมวลกฎหมาย และดังที่กล่าวแล้ว ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองอาจคลุมถึงการรับผิดในกรณีไฟฟ้ารั่วนี้ด้วย แม้ฝ่ายปกครองจะมีได้กระทำการใดที่ผิดเลย จุดเกาะเกี่ยวประการเดียวคือฝ่ายปกครอง คือ ครอบครองไฟฟ้าอยู่ในขณะเกิดเหตุและเป็นผู้จัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งก็เป็นจุดเกาะเกี่ยวอันเดียวกับที่กฎหมายแพ่งลักษณะละเมิดต้องการนั่นเอง เห็นได้ชัดว่าทั้งระบบกฎหมายปกครองและกฎหมายแพ่งจะสอดคล้องกันดี ถ้าหากใช้ทฤษฎีและหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะของฝรั่งเศส

ดังนั้น เมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสแล้วก็มีเหตุผลเพียงพอที่ประเทศไทยจะรับหลักการในเรื่องทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของเอกชนในการรับภาระสาธารณะอันเป็นหลักทฤษฎีเบื้องต้นและพื้นฐานในกฎหมายปกครองฝรั่งเศสมาด้วย เพราะมีรากฐานที่สอดคล้องกลมกลืนกันทั้งระบบกฎหมายอันจะทำให้เหตุผลและคำอธิบายความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิดนั้นมีความสมเหตุสมผลมากขึ้น ถึงแม้ว่าการอธิบายเรื่องละเมิดในกฎหมายแพ่งกับหลักเรื่องการรับภาระสาธารณะในกฎหมายปกครองนั้นมีความแตกต่าง จากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าวของสภาแห่งรัฐของประเทศฝรั่งเศส หากประชาชนคนหนึ่งปลูกบ้านเรือนอยู่ก่อนแล้วรัฐมาสร้างสิ่งก่อสร้างในที่ของรัฐแต่สิ่งก่อสร้างนั้นบังแดดที่ส่งไปยังบ้านของประชาชน หรือบังทัศนียภาพ อาจไม่เข้าข่ายละเมิดตามกฎหมายแพ่ง เพราะหลักเรื่องละเมิดยังอธิบายสิทธิหน้าที่ในกรณีนี้ไม่ได้ว่าเหตุใดรัฐต้องชดเชยค่าเสียหายด้วยเพียงแต่การสร้างสิ่งก่อสร้างที่บังแดด แต่หลักเรื่องการสูญเสียความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะอธิบายได้ดีกว่าการอธิบายว่าเพราะเอกชนคนนี้รับภาระมากกว่าคนอื่น ๆ ความจริงเรื่องการเวนคืนและการใช้ราคาทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนก็ใช้หลักนี้เช่นกัน เพียงแต่ที่ผ่านมานักกฎหมายในประเทศไทยไม่ได้มีคำอธิบายหรือหลักคิดในมุมมองของความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะดังกล่าวข้างต้น แต่ในเมื่อพบคำอธิบายที่ดีกว่าแล้ว นักกฎหมายไทยก็ควรใช้คำอธิบายที่ดีกว่า และการรับเอาหลักในเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองต่อการแบกรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) มาใช้จะเป็นผลดีเพราะนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1931 ก็ได้มีตัวอย่างและคำอธิบายในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในประเทศฝรั่งเศสในคดีต่างๆ และในแง่มุมต่างๆ ให้เทียบเคียงได้มากเพียงพอแล้ว ส่วนในเวลาข้างหน้าจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายรองรับหลักนี้ไว้เป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความประสงค์ของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ข้อเสนอแนะ

การรับเอาหลักในเรื่องความเสมอภาคของพลเมืองต่อการแบกรับภาระสาธารณะ (l'égalité des citoyens devant les charges publiques) มาใช้จะเป็นผลดี ซึ่งที่ผ่านมานักนิติศาสตร์ของประเทศไทยได้มีคำวินิจฉัยโดยให้เหตุผลเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองจะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนแม้ปราศจากความผิดหากประชาชนได้รับความเสียหายเป็นพิเศษซึ่งสอดคล้องกับหลักดังกล่าว ในกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสแล้ว ซึ่งเป็นการรับมาโดยนัย แต่หากจะให้เป็นผลดียิ่งขึ้น ควรแก้ไขกฎหมายโดยวางหลักไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษรให้ชัดเจน กล่าวคือ อาจจะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยเพิ่มถ้อยคำในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

โดยอาจจะแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มถ้อยคำใน (3) ตอนท้ายว่า

“ความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครอง ให้หมายความรวมถึงการกระทำใด ๆ ที่ทำให้บุคคลสูญเสียความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะหรือได้รับการกระทบสิทธิเป็นพิเศษด้วย”

หากได้เพิ่มเติมถ้อยคำดังกล่าวแล้วอาจทำให้การใช้และการตีความกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของฝ่ายปกครองครอบคลุมการกระทำต่าง ๆ มากยิ่งขึ้น การเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจะมีขอบเขตที่กว้างและชัดเจนขึ้นด้วย

โดยมีเงื่อนไขในการฟ้องคดี คือ ฝ่ายปกครองจะรับผิดชอบในความไม่เสมอภาคของประชาชนในการรับภาระสาธารณะก็ต่อเมื่อ ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นมีลักษณะร้ายแรงกว่าปกติและมีลักษณะพิเศษเพื่อการคลังของรัฐจะไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายส่วนนี้มากเกินไป

รายการอ้างอิง

เดชา มหาเสนา. (ม.ป.ป.). การนำหลักความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้ในการพิจารณาคดีปกครอง.

วันที่ค้นข้อมูล 25 เมษายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://so01.tic-thaijo.org>

ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2554). ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด. วันที่ค้นข้อมูล 27 เมษายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.public-law.net>

ชนกร วรปรัชญากุล. (ม.ป.ป.). การร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต. วันที่ค้นข้อมูล 25 เมษายน 2566, เข้าถึงได้จาก <http://senate.go.th>

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2564). กฎหมายมหาชน เล่ม 1 วิวัฒนาการทางปรัชญาและลักษณะของกฎหมายมหาชนยุคต่าง ๆ (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปาลีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์. (2555). คดีปกครองเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ. วันที่ค้นข้อมูล 26 เมษายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.public-law.net>

ภัสวรรณ อุซุงศ์อมร. (2564). การปรับใช้หลักความเสมอภาคตามรัฐธรรมนูญไปสู่หลักความเสมอภาคของบุคคลในการรับภาระของรัฐโดยศาลปกครองไทย. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย, 13(2), 338-350.

เรย์มอน แวกส์. (2564). ปรัชญากฎหมาย: ความรู้แบบพหุ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: นู๊คสเลป.

วิกรณ์ รักษ์ปวงชน, ภัฏฐิญา สิริบริวารพิพัฒน์ และวิมาน กฤติพลวิมาน.(2563). ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับใช้งานและประกอบการศึกษา. นนทบุรี: ไอดีซี.

วิกิพีเดีย. (2564). ภูมิอากาศ ปารีส. วันที่ค้นข้อมูล 26 เมษายน 2566, เข้าถึงได้จาก <https://th.m.wikipedia.org>

ศุภวัฒน์ สิงห์สุวรรณ. (2558). เขตอำนาจศาลในคดีความรับผิดของฝ่ายปกครอง: เปรียบเทียบระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป. วันที่ค้นข้อมูล 21 ธันวาคม 2566, เข้าถึงได้จาก <https://www.krisdika.go.th/web/bureau-of-administrative-law/law2>

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). ความเสมอภาค. *วารสารนิติศาสตร์*, 30(2), 160-183.

dictionary reverso. (2023). *l'égalité des citoyens devant les charges publiques*. Retrieved April 27, 2023, from <https://dictionary.reverso.net>

Jean-Pierre THERON. ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของบุคคลตามกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส. แปลโดย ปาลีรัตน์ ศรีวรรณพฤษ. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 15(2), 5.

Linguee Dictionary. (2023). *l'égalité des citoyens devant les charges publiques*. Retrieved April 27, 2023, from <https://www.linguee.com>