

แนวทางปฏิบัติราชการที่น่าสนใจจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด
เรื่อง ขับรถเกิดอุบัติเหตุแต่ไม่ใช่พนักงานขับรถ
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๓๒/๒๕๕๙)^๑

สรุปสาระสำคัญคำวินิจฉัยศาลปกครอง

คดีปกครองเรื่องนี้เกี่ยวข้องกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจคือ การวินิจฉัยในเรื่องพฤติกรรมที่ถือว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” และ “การพิจารณาจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้” ตามมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดว่า “สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจะมีเพียงใด ให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์ โดยมีต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้ และถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดและความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดดังกล่าวออกด้วย”

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการกองตำรวจป่าไม้ ได้รับอนุมัติให้เดินทางไปตรวจสอบข้อเท็จจริงการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ ๕ จังหวัดภาคใต้ ร่วมกับเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นเวลา ๙ วัน โดยใช้รถยนต์ของราชการที่มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ขับรถยนต์ เนื่องจากกรมป่าไม้ไม่มีพนักงานขับรถประจำ หลังจากปฏิบัติงานในท้องที่จังหวัดพังงาแล้วเสร็จประมาณ ๑๔.๐๐ น. จะเดินทางต่อไปที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ระหว่างทางเกิดอุบัติเหตุ รถยนต์เสียหลักตกลงไปในคลองสาธารณะซึ่งไม่มีน้ำ และรถยนต์ได้รับความเสียหาย

ในเบื้องต้น กรมป่าไม้ไม่เห็นตามความเห็นของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) และให้ยุติเรื่อง แต่กระทรวงการคลังกลับมีความเห็นแตกต่างว่าเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง กรมป่าไม้จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีความเห็นให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยฟ้องอธิบดีกรมป่าไม้เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอให้ตรวจสอบว่าคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๗๕ ของค่าเสียหาย และคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่สำคัญในคดีนี้ คือ ขณะเกิดเหตุมีฝนตกหนักและเบาเป็นระยะ ๆ และใกล้บริเวณที่เกิดเหตุเป็นทางโค้งซ้าย จากบันทึกการตรวจสถานที่เกิดเหตุคดีจราจรของพนักงานสอบสวนปรากฏว่าฝั่งตรงข้ามด้านขวามือของถนนจากริมถนนเข้าไปมีรอยล้อบนพื้นหญ้าบริเวณไหล่ทาง จุดเริ่มที่พบรอยล้ออยู่ก่อนถึงหลักกิโลเมตรที่ ๖๘ (บริเวณที่เกิดเหตุ) เป็นระยะประมาณ ๔๐ เมตร และอยู่ห่างจากจุดที่พบรถตกอยู่ในคูประมาณ ๑๐๐ เมตรเศษ ซึ่งผู้ฟ้องคดียอมรับต่อคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ว่าขณะเกิดเหตุขับรถด้วยความเร็วประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง และต้องไปราชการต่อที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีให้ทันในเวลา ๑๖.๓๐ น. และการเกิดอุบัติเหตุเนื่องมาจากรถจักรยานยนต์วิ่งตัดหน้าอย่างกระชั้นชิดและรวดเร็ว จึงห้ามล้อกะทันหันและหักหลบ ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่ว่ารถน่าจะแล่นมาด้วยความเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด คือเกินกว่า ๘๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมงในนอกเขตเทศบาล

^๑สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง. แนวทางปฏิบัติราชการจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด เล่ม ๑๑ หน้าที่ ๑๓๗-๑๔๘

ประเด็นที่น่าสนใจประการแรก คือ อุบัติเหตุเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ถ้าเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้กรมป่าไม้ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ถ้าเกิดจากความประมาทเลินเล่อ (ธรรมดา) ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิด โดยความเสียหายจะตกเป็นพับแก่กรมป่าไม้ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า** การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเดินทางให้ถึงจังหวัดสุราษฎร์ธานีภายใน ๑๖.๓๐ น. โดยต้องใช้เวลาประมาณ ๒ ชั่วโมงเศษ และผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วประมาณ ๑๐๐ กม./ชม. จึงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับบริเวณที่เกิดเหตุเป็นทางโค้ง มีฝนตก ย่อมทำให้ถนนลื่น ซึ่งย่อมคาดหมายได้ว่าอุบัติเหตุอาจเกิดขึ้นได้ง่ายและปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่มีหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง เนื่องจากคนที่นั่งมาในรถยนต์นั่งหลังไม่เห็นเหตุการณ์

ประเด็นที่น่าสนใจประการต่อมา คือ เมื่อความเสียหายเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดในจำนวนความเสียหายตามที่กรมป่าไม้มีคำสั่งหรือไม่ ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้เพียงใดนั้น จะต้องนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาพิจารณาด้วย โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเกณฑ์ในเรื่อง (๑) ความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานโดยรวม **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีตำแหน่งเป็นพนักงานขับรถยนต์แต่ได้รับมอบหมายให้ขับรถยนต์เดินทางไปปฏิบัติราชการในระยะทางไกลเป็นเวลาติดต่อกันหลายวัน กรมป่าไม้ควรมอบหมายให้พนักงานขับรถทำหน้าที่ขับรถ แต่ไม่มีพนักงานขับรถทำหน้าที่ดังกล่าว การละเมิดส่วนหนึ่งจึงเกิดจากความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานโดยรวม และ (๒) ระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรม **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** หลังจากตรวจงานที่จังหวัดพังงาเสร็จเป็นเวลาประมาณ ๑๔.๐๐ น. ผู้ฟ้องคดีต้องเร่งรีบไปปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งมีระยะไกลกว่า ๑๐๐ กิโลเมตร ให้ทันก่อน ๑๖.๓๐ น. เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด ประกอบกับที่เกิดเหตุมีสภาพเป็นทางโค้งซ้ายและขณะนั้นมีฝนตกย่อมทำให้ถนนลื่น ซึ่งคาดหมายได้ว่าอุบัติเหตุอาจเกิดขึ้นได้ง่าย จึงควรต้องขับรถด้วยความระมัดระวังมากยิ่งขึ้น โดยต้องลดความเร็วให้ต่ำกว่าการขับรถในกรณีปกติ การที่ผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงเป็นเหตุให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้รถยนต์ของราชการได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อกรมป่าไม้ ส่วนข้ออ้างว่ามีรถจักรยานยนต์วิ่งตัดหน้านั้น ผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวอ้าง แต่รับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีต้องทำหน้าที่ที่ซึ่งตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้รับมอบหมายและยังต้องทำหน้าที่ขับรถยนต์อีก จึงเกิดความเหน็ดเหนื่อยจากการปฏิบัติงาน ดังนั้นแม้ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง แต่เมื่อพิจารณาถึงข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้วผู้ฟ้องคดีควรรับผิดชอบร้อยละ ๒๕ ของความเสียหายพิพาทค่าเสียหายของกรมป่าไม้ในส่วนที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้เงินเกินจำนวนดังกล่าว

สำหรับข้อพิจารณาว่า การกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงมีลักษณะอย่างไรนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐/๒๕๕๒ และที่ อ. ๗๑๖/๒๕๕๔ แล้วว่าเป็นการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่ไม่ได้ใช้อย่างเพียงพอ (ระดับของความประมาทเลินเล่อ) โดยบุคคลนั้นต้องพึงคาดหมายได้ว่า อาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นและหากใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลยหรือมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมาก

เมื่อเปรียบเทียบกับภาระกระทำโดยประมาทเลินเล่อ (ระดับของความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง) ดังนั้น ภาระกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ อย่างไร จึงต้องพิจารณาทั้งระดับความระมัดระวังและภาวะวิสัยและพฤติการณ์ของผู้กระทำในขณะที่เกิดการละเมิดซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ พิจารณา "ภาวะวิสัย" คือ ปัจจัยภายในตัวผู้กระทำละเมิด เช่น อาชีพ สภาพร่างกาย และ "พฤติการณ์" คือ ปัจจัยภายนอกตัวผู้กระทำละเมิดหรือปัจจัยแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ความเร็วของรถ สภาพถนน ทัศนวิสัย กฎหมาย ภาระงาน ซึ่งจากภาวะวิสัยและพฤติการณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีย่อมพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น หรือหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็จะป้องกันความเสียหายนั้นได้

คดีนี้น่าจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานของรัฐหรือผู้มีอำนาจที่จะต้องจัดหาพนักงานขับรถยนต์ทำหน้าที่ขับรถยนต์เป็นการเฉพาะทุกครั้งที่เจ้าหน้าที่ออกปฏิบัติงานนอกพื้นที่ เนื่องจากเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญโดยตรง

หลักกฎหมายและบรรทัดฐานของคดีนี้

๑. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองเจ้าหน้าที่และสร้างขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยหากมีความเสียหายเกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่แล้วเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะกรณีที่กระทำไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และหน่วยงานของรัฐอาจเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่เต็มจำนวนความเสียหายก็ได้ หากว่าความเสียหายนั้นเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม

๒. การพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาทั้งระดับความระมัดระวัง ภาวะวิสัย และพฤติการณ์ของเจ้าหน้าที่ในขณะที่มีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นประกอบกัน ซึ่งถ้าเจ้าหน้าที่พึงคาดหมายได้ว่าอาจมีความเสียหายเกิดขึ้นและหากได้ใช้ความระมัดระวังแม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายขึ้นได้แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย หรือการกระทำมีลักษณะที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับภาระกระทำโดยประมาทเลินเล่อ กรณีดังกล่าวถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งเจ้าหน้าที่จำต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานของรัฐ

.....
สืบค้นและเรียบเรียงโดย

นายพิสิษฐ์ วงศ์เหียรธนา

ผอ.ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา

กองกฎหมาย