

ถอดบทเรียนคดีละเมิด

กรณีศึกษาการจัดทำลิฟต์และอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการที่สถานีขนส่ง รถไฟฟ้า BTS จำนวน ๒๓ สถานี ไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่ศาลปกครองสูงสุดกำหนด คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗

นางสาวกมลทิพย์ อภิพงษ์วัฒนกุล ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ
นางรัตมา สังข์แสง ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ
กลุ่มงานความรับผิดชอบทางละเมิด ส่วนคดีและความรับผิดชอบทางละเมิด
สำนักงานกฎหมายและคดี

สรุปข้อเท็จจริง

๑. เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๘ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษา ในคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗ ให้กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำลิฟต์รับ - ส่งคนพิการ อุปกรณ์ และสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ที่สถานีขนส่งทั้ง ๒๓ สถานี ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

๒. กรุงเทพมหานครได้จัดทำลิฟต์รับ - ส่งคนพิการ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการในสถานีขนส่งตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว แต่เมื่อครบกำหนดระยะเวลาแล้ว กรุงเทพมหานครยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ โดยก่อสร้างและติดตั้งลิฟต์ได้เพียง ๑๘ สถานี จากทั้งหมด ๒๓ สถานี

๓. ผู้ฟ้องคดี กับพวกรวม ๔๓๐ คน ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความยากลำบากในการดำเนินชีวิตขาดประโยชน์ในการใช้บริการระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้า BTS) และต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปประกอบภารกิจประจำวันโดยมีค่าใช้จ่ายเฉลี่ยวันละ ๑ พันบาท คิดเป็นค่าเสียหายรวมเป็นเงิน ๘๓๕,๐๐๐ บาทต่อคน จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายผู้ฟ้องคดีทั้ง ๔๓๐ คน คนละ ๘๓๕,๐๐๐ บาท และชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราสี่เท่าของจำนวนเงินดังกล่าวรวมเป็นเงิน ๓,๓๔๐,๐๐๐ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๑,๔๓๖,๒๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยสรุปได้ว่า

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเห็นว่า แม้ในการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๕๐/๒๕๕๗ กรุงเทพมหานคร จะประสบกับปัญหาและอุปสรรคหลายประการ และมีเหตุผลเพียงพอจะรับฟังได้ว่า บางสถานีและการก่อสร้างลิฟต์ในบางจุดมีข้อจำกัด รวมทั้งจะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการให้ครบถ้วนตามคำพิพากษาดังกล่าว อีกทั้ง กรุงเทพมหานครได้พยายามปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเรื่อยมาก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดจนถึงปัจจุบันแล้ว ระยะเวลาได้ล่วงเลยมากกว่า ๕ ปี ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ล่าช้าเกินสมควร และความล่าช้าดังกล่าวส่วนหนึ่งมาจากประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานคร สามารถที่จะเร่งรัดให้เป็นไปโดยรวดเร็วขึ้นได้

ประกอบกับคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าวได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถรางนั้นอยู่ในวิสัยที่กรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้ อีกทั้งเป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครพึงคาดหมายได้ว่า หากการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวย่อมส่งผลให้คนพิการรวมถึงผู้ฟ้องคดีหลายราย ยังคงต้องประสบกับอุปสรรคและไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรในการใช้บริการรถไฟฟ้า BTS ต่อไป กรณีจึงถือได้ว่า กรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดล่าช้าเกินกว่าที่กำหนดดังกล่าว

และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ตั้งแต่พ้นกำหนดระยะเวลาดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดในคดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๕๐/๒๕๕๗ จนถึงวันฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีบางรายมีภูมิลำเนาอยู่ที่กรุงเทพมหานคร อันเป็นท้องที่เดียวกับท้องที่ที่ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครตั้งอยู่ ฉะนั้น การที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติหน้าที่ตามคำพิพากษาศาลฯ ล่าช้าเกินกว่าที่กำหนด จึงส่งผลโดยตรงให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวซึ่งล้วนแต่มีความพิการทางการเคลื่อนไหวหรือทางร่างกาย และผู้สูงอายุ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ต้องประสบกับอุปสรรคและไม่ได้รับความสะดวกตามสมควรในการใช้บริการระบบรถไฟฟ้าฯ ซึ่งเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกหรือบริการสาธารณะเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไป กรณีจึงถือได้ว่า การกระทำของกรุงเทพมหานครดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชนที่พิพาทซึ่งเป็นบริการสาธารณะ อันเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลไม่แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา จึงครบองค์ประกอบของการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรและต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดีเฉพาะรายดังกล่าว

ส่วนกรณีผู้ฟ้องคดีรายที่มีได้มีภูมิลำเนาในท้องที่จังหวัดเดียวกับท้องที่ที่ระบบขนส่งมวลชนที่พิพาทตั้งอยู่ โดยไม่ได้พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า มีพฤติการณ์พิเศษอื่นใดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการไม่อาจเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชนที่พิพาท กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่า การกระทำของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีกลุ่มนี้แต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้กรุงเทพมหานครชดใช้ค่าเสียหายจากกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างลิฟต์และสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับคนพิการที่สถานีขนส่งรถไฟฟ้า BTS ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเฉพาะรายที่มีภูมิลำเนาอยู่ที่กรุงเทพมหานครอันเป็นท้องที่จังหวัดเดียวกับท้องที่ที่ระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร (รถไฟฟ้า BTS) ตั้งอยู่ เป็นเงินจำนวนรายละ ๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินค่าเสียหายนับถัดจากวันฟ้องถึงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๖๔ และดอกเบี้ยตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ ตั้งแต่วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ทั้งนี้ ให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา

วิเคราะห์คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดข้างต้น มีประเด็นพิจารณาสำคัญ ดังนี้

(๑) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกิน

สมควรนั้น มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒)

นอกจากนั้น หากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร นั้น ทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมูลเหตุแห่งละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้อีกด้วย

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ มาตรา ๕ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗ ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของคนพิการ โดยมีใจความว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกัน มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำให้มิได้ และยังมีกฎหมายคุ้มครองคนพิการไว้ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ ซึ่งการร้องขอดังกล่าว ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ และหากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการนั้น เป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกินสี่เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงด้วยก็ได้

(๓) แม้คนพิการจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและมีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายฐานละเมิดต่อศาลตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่สิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยของผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาด้วยว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงหรือไม่ กล่าวคือ จะต้องปรากฏชัดเจนนว่า ผู้ฟ้องคดีรายนั้นถูกกระทบสิทธิโดยตรงและไม่ได้ได้รับความสะดวกตามสมควรในการใช้บริการระบบรถไฟฟ้าฯ ในกรณีนี้ศาลได้พิจารณาจากการเป็นผู้มีภูมิลำเนาในท้องที่จังหวัดเดียวกับท้องที่ที่สถานีขนส่งรถไฟฟ้า BTS ตั้งอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มีโอกาสที่ผู้ฟ้องคดีรายนั้นจะใช้บริการรถไฟฟ้า BTS แต่ไม่สามารถใช้ได้ ส่วนผู้ฟ้องคดีรายที่มีภูมิลำเนาในท้องที่จังหวัดเดียวกับท้องที่ที่สถานีขนส่งรถไฟฟ้า BTS ตั้งอยู่ จะต้องพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า มีพฤติการณ์พิเศษอื่นใดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีดังกล่าวได้รับความเสียหายจากการไม่อาจเข้าถึงหรือใช้ประโยชน์จากระบบขนส่งมวลชน ดังนั้น ศาลจึงมิได้พิพากษาให้กรุงเทพมหานครใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทุกราย

(๔) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๖ มาตรา ๑๖ กำหนดว่าศาลจะกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้ เมื่อคนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ และการเลือกปฏิบัติโดย

ไม่เป็นธรรมนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น เมื่อศาลพิจารณาถึงพฤติการณ์ในการกระทำละเมิดแล้ว เห็นว่ากรุงเทพมหานครได้พยายามที่จะดำเนินการตามคำพิพากษาของศาล หากแต่มีความล่าช้าเพราะมีปัญหาอุปสรรค และผู้พิการยังสามารถเข้าถึงบริการรถไฟฟ้า BTS ในสถานีที่มีการติดตั้งลิฟต์โดยสารแล้วได้ไม่ถึงขนาดที่ไม่อาจเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวได้เลย จึงถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ฉะนั้น ศาลจึงไม่สามารถกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษได้

(๕) ตามคำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗ มีข้อสังเกตว่า แม้กรุงเทพมหานครจะทำสัญญาสัมปทานระบบขนส่งมวลชนก่อนกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ขณะทำสัญญายังมิได้มีระเบียบกฎหมายกำหนดว่า ต้องจัดให้มีอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนพิการในระบบขนส่งมวลชน แต่เมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๒) มีผลบังคับใช้แล้ว หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว โดยการแก้ไขปรับปรุงลักษณะอาคารสถานีรถไฟฟ้า ลักษณะยานพาหนะที่ต้องมีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าว

ถอดบทเรียนทางกฎหมาย

(๑) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร มีสิทธิที่จะฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายได้ แต่จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือถูกกระทบสิทธิโดยตรง

(๒) เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการ หน่วยงานของรัฐต้องให้ความสำคัญในการปฏิบัติตามคำพิพากษาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด หากอยู่ในวิสัยที่กรุงเทพมหานครดำเนินการได้ ผู้บังคับบัญชาไม่ควรติดตามและเร่งรัดการดำเนินการดังกล่าวอย่างต่อเนื่องอย่างใกล้ชิด ไม่ให้ล่าช้าเกินตามสมควร เพราะเมื่อกรุงเทพมหานครมิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลอย่างครบถ้วน หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลล่าช้า เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดียังคงได้รับความเสียหาย อาจนำไปสู่การกระทำละเมิดที่หน่วยงานของรัฐต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่อาจมีความรับผิดทางละเมิดและทางวินัยอีกด้วย

(๓) กรุงเทพมหานครควรให้ความสำคัญในการส่งเสริมความเท่าเทียมให้บุคคลทุกประเภทสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากการบริการสาธารณะ ซึ่งรวมถึงการจัดให้มีอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคารหรือสถานที่ เพื่อให้คนพิการและผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้อย่างสะดวกและเพียงพอ เช่น การออกแบบอาคารราชการโดยคำนึงถึงหลักการออกแบบเพื่อคนทั้งมวล (Universal Design)