

ถอดบทเรียน

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (พนักงานขับรถขนขยะของกรุงเทพมหานครขับรถประสบอุบัติเหตุ เป็นเหตุให้รถราชการเสียหาย พุทธิการณ์ถึงขนาดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานหรือไม่) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ. ๑๓/๒๕๖๖

นางสาวศุภวรรณ วรรณสุนทร

ข้าราชการบำนาญกรุงเทพมหานคร

อดีตหัวหน้าฝ่ายการคลัง (นักวิชาการเงินและบัญชีชำนาญการพิเศษ)

เรื่อง	คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
ผู้ฟ้องคดี	
ผู้ถูกฟ้องคดี	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
สรุปประเด็นข้อเท็จจริง <p>๑. [redacted] (ผู้ฟ้องคดี) เป็นลูกจ้างประจำ ตำแหน่งพนักงานขับเครื่องจักรกล มูลฝอยขนาดเบา (เก็บขนมูลฝอย) สังกัดฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ สำนักงานเขตสาทร กรุงเทพมหานคร</p> <p>๒. ช่วงระหว่างเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้เกิดเหตุอุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) จึงมีนโยบายให้สำนักงานเขตที่ไม่ได้รับผลกระทบจากเหตุอุทกภัยไปสนับสนุนช่วยเหลือสำนักงานเขตที่ได้รับผลกระทบ โดยสำนักงานเขตสาทรได้รับมอบหมายให้ไปสนับสนุนสำนักงานเขตทวีวัฒนาในการปฏิบัติการกิจช่วยเหลือประชาชน</p> <p>๓. เหตุเกิดเมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๔ [redacted] เจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาดชำนาญงาน ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้ากลุ่มงานรักษาความสะอาด ได้มอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีขับรถเก็บขนขยะมูลฝอย ประเภทรถยกคอนเทนเนอร์ หมายเลขทะเบียน ๙๔ - ๕๙๕๒ กรุงเทพมหานคร เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่พิเศษจัดเก็บขยะมูลฝอยและเศษวัสดุหลังน้ำท่วมในหมู่บ้าน ป.ผาสุข (ตามทีสำนักงานเขตทวีวัฒนา ขอรับการสนับสนุนไปปฏิบัติหน้าที่ภารกิจสนับสนุนการเก็บขยะมูลฝอยหลังภาวะน้ำท่วมในพื้นที่เขตทวีวัฒนา) โดยเมื่อผู้ฟ้องคดีเก็บขยะได้เต็มคันรถแล้ว จึงขับรถยนต์ดังกล่าวออกจากหมู่บ้านเพื่อนำขยะไปที่ศูนย์กำจัดขยะหนองแขม และได้ประสบอุบัติเหตุโครงเหล็กของรถได้เกี่ยวสายไฟฟ้า ทำให้เสาไฟฟ้าหักล้มได้รับความเสียหาย และลงทับหัวเก๋งรถเก็บขนขยะมูลฝอยผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย</p> <p>๔. ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๒๙๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดชอบละเมิดร่วมกับการไฟฟ้านครหลวง ต่อมาคณะกรรมการดังกล่าวได้รายงานผลการสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานเขตทวีวัฒนาเพียงคนเดียวโดยไม่มีผู้ช่วยคนขับหรือคนช่วยดูเส้นทาง และรถยนต์คันดังกล่าวบรรทุกขยะมาเต็มคันรถทำให้รถมีน้ำหนักมากยากต่อการควบคุม ประกอบกับสายไฟฟ้าที่พาดอยู่ระหว่างเสาไฟฟ้าอยู่เหนือโครงเหล็กของรถซึ่งมีความสูงมากพอสมควรทำให้ยากต่อการประมาณระยะปลอดภัย ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในการควบคุมรถแล้วหากแต่ยังไม่เพียงพอ และถือไม่ได้ว่าปฏิบัติงานด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ</p>	
/๕. ผู้ถูกฟ้องคดี...	

๕. ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาเห็นชอบและส่งรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวไปให้กระทรวงการคลัง เพื่อตรวจสอบตามข้อ ๑๗ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อพิจารณาตรวจสอบ

๖. กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลาง ได้มีหนังสือที่ กท ๐๔๑๐.๗/๐๕๓๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งผลการพิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังอย่างเพียงพอ พฤติการณ์ถือว่าผู้ฟ้องคดีกระทำการด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการและเสาไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวงได้รับความเสียหาย แต่เนื่องจาก หน่วยงานมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีไปปฏิบัติงานที่สำนักงานเขตทวีวัฒนาเพียงคนเดียว โดยไม่มีผู้ช่วยคนขับหรือคนช่วยดูแลเส้นทาง และรถยนต์คันดังกล่าวบรรทุกขยะมาเต็มคันรถ ทำให้รถมีน้ำหนักมากยากต่อการควบคุม เมื่อคำนึงถึงระดับความร้ายแรง แห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาค่าซ่อมรถยนต์ ที่กองโรงงานช่างกล สำนักการคลังตีราคาค่าซ่อม เป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สำหรับความเสียหาย ที่เกิดแก่การไฟฟ้านครหลวงนั้น กรมบัญชีกลางเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย หลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๓๐ กำหนดให้ “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่อ อย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม และราชการส่วนภูมิภาค แต่ไม่รวมถึง ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

๗. กรุงเทพมหานครรายงานเรื่องดังกล่าวไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้กำกับดูแลหรือ ควบคุมกรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีที่แจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๑๔/ว ๒๓ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๑๓.๖/ว ๒๐๙๒ ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐

๘. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งสำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระ ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรุงเทพมหานคร ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

๙. ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ต่อผู้อำนวยการเขตสาทร (ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายรักษาความสะอาดฯ รับไว้เป็นเลขรับที่ ๙๕๒๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗) อุทธรณ์ว่าสายโทรศัพท์ที่การไฟฟ้านครหลวงยินยอมให้พาดมีลักษณะต่ำห้อยเป็นท้องช้างอยู่เหนือถนนที่เป็นช่องทางเดินรถที่วิ่ง ออกจากหมู่บ้าน ป.ผาสุข และผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายให้เดินทางไปปฏิบัติหน้าที่ฯ เพียงคนเดียว ช่วงเวลาที่ขับรถเข้าหมู่บ้าน ไม่เห็นสายโทรศัพท์ตามที่กรมบัญชีกลางอ้างเนื่องจากต้องขับรถชิดทางด้านซ้ายตามกฎหมายจราจร แต่เมื่อขับรถลงจากสะพานโค้ง ช่วงเวลาขากลับทำให้แขนยกถังขยะเกี่ยวสายโทรศัพท์เป็นเหตุให้สายโทรศัพท์ไปรั้งเสาไฟฟ้าหักล้มทับหัวเก๋งรถเก็บขนขยะมูลฝอย คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่แต่งตั้งร่วมกันระหว่างการไฟฟ้านครหลวงกับกรุงเทพมหานครดำเนินการ สอบสวนไม่ครบถ้วนในประเด็นความสูงของสายโทรศัพท์และสายโทรศัพท์ตกท้องช้างที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการไฟฟ้านครหลวงมีส่วน ผิดเพราะยินยอมให้สายโทรศัพท์ติดตั้งในลักษณะที่ต่ำจนน่าจะก่อให้เกิดอันตราย แก่รถขนาดใหญ่ที่สัญจรไปมาบนถนนดังกล่าว ซึ่งราษฎรที่อยู่ในบริเวณนั้นแจ้งว่า เกิดเหตุรถยนต์ เกี่ยวสายโทรศัพท์บนเส้นทางดังกล่าวเป็นประจำ แต่ก็ยังไม่มีการแก้ไข

๑๐. สำนักงานเขตสาทรได้มีหนังสือ ที่ กท ๖๘๐๖/๒๓๖๘ ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือที่ มท ๐๒๐๘.๑/๓๓ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘

๑๑. โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่ากรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติถูกต้อง ตามขั้นตอน ระเบียบ และข้อกำหนดแล้วทุกประการ เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีถือเป็นความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจขังน้ำหนักระหว่างความเห็นของคณะกรรมการฯ กับเหตุผลและความเห็นของกระทรวงการคลังแล้ว เห็นว่าความเห็นของกระทรวงการคลังมีเหตุผลที่รับฟังได้มากกว่า กรุงเทพมหานครจึงต้องมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง อันเป็นการปฏิบัติตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นแม้คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจะมีเหตุผลอันควรรับฟังได้ แต่กรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗

๑๒. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการเขตสาทรในฐานะผู้ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดี มีคำสั่งสำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดทางละเมิดให้แก่กรุงเทพมหานครเป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว โดยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นธรรม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรุงเทพมหานคร

สรุปคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองชั้นต้น วินิจฉัยสรุปได้ว่า ในวันเกิดเหตุขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับรถลงจากสะพานข้ามคลองภายในหมู่บ้าน ได้ประสบอุบัติเหตุโครงเหล็กของรถที่ยกตัวถังเก็บขยะไปเกี่ยวสายโทรศัพท์เป็นเหตุให้สายโทรศัพท์ไปรั้งเสาไฟฟ้า ทำให้เสาไฟฟ้าที่ตั้งอยู่เชิงสะพานหักล้มทับหัวแก๊งรถยนต์ขนขยะมูลฝอยยุบเสียหาย เมื่อพิจารณาภาพถ่ายสถานที่เกิดเหตุ พบว่าสะพานข้ามคลองมีลักษณะสูงชัน เมื่อขับรถลงจากสะพานจะเป็นทางเลี้ยวโค้งไปทางขวาและตรงบริเวณเหนือถนนทางโค้งดังกล่าวมีสายโทรศัพท์ที่ติดตั้งโดยพาดระหว่างเสาไฟฟ้า ๒ ต้น ที่เสาไฟฟ้าต้นหนึ่งตั้งอยู่ด้านซ้ายของเชิงสะพาน ส่วนเสาไฟฟ้าอีกต้นตั้งอยู่ริมถนนในช่วงทางโค้งซึ่งสายโทรศัพท์ดังกล่าววางพาดอยู่เหนือถนนบริเวณทางโค้ง เมื่อขับรถยนต์ขนขยะมูลฝอยที่บรรทุกขยะชุ่มน้ำมาเต็มคันรถลงจากสะพานข้ามคลองที่สูงชันมาเพียงคนเดียว โดยไม่มีผู้ช่วยคนขับหรือคนช่วยดูแลเส้นทางและต้องขับเลี้ยวขวาไปตามถนนที่โค้ง การที่ไม่ได้สังเกตเห็นสายโทรศัพท์ที่อยู่เหนือถนนทางด้านซ้ายบริเวณทางโค้ง ถือเป็นกรกระทำโดยประมาท แต่ด้วยสภาพของสายโทรศัพท์บริเวณที่เกิดเหตุที่เป็นทางโค้งไม่ได้ติดตั้งวางพาดให้สายโทรศัพท์ขนานชิดขอบถนนดังเช่นสายโทรศัพท์ที่ติดตั้งวางพาดในช่วงก่อนและหลังถนนทางโค้ง แต่ได้ติดตั้งวางพาดอยู่เหนือถนนบริเวณทางโค้งและรูก้าเข้ามาในผิวจราจรพอดี ซึ่งเห็นได้ว่าเป็นการติดตั้งวางพาดสายโทรศัพท์ที่ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้ถนน จึงทำให้โครงเหล็กของรถที่ยกตัวถังเก็บขยะไปเกี่ยวสายโทรศัพท์ที่ติดตั้งวางพาดอยู่เหนือถนนบริเวณที่เกิดเหตุเป็นเหตุให้สายโทรศัพท์ไปรั้งเสาไฟฟ้า จนทำให้เสาไฟฟ้าที่ตั้งอยู่เชิงสะพานหักล้มทับหัวแก๊งรถยนต์ขนขยะมูลฝอยยุบเสียหาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ขับรถยนต์มูลฝอยที่เป็นรถขนาดใหญ่ที่ย่อมต้องมีทักษะและความชำนาญในการควบคุมรถขนาดใหญ่เป็นอย่างดี แต่ก็ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงตามรายงานผลการตรวจสอบของคณะกรรมการฯ ว่าผู้ฟ้องคดีได้เสี่ยงขับรถยนต์ขนขยะมูลฝอยเข้าไปในบริเวณที่เกิดเหตุทั้งที่รู้ว่าโครงเหล็กของรถที่ยกตัวถังเก็บขยะอาจเกี่ยวเข้ากับสายโทรศัพท์ที่ติดตั้งอยู่เหนือถนนบริเวณที่เกิดเหตุจนอาจเกิดความเสียหายได้แต่ยังขึ้นทำลงไป กรณีนี้จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ขนขยะมูลฝอยด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดตามมาตรา ๘ ประกอบกับมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลได้วินิจฉัยเช่นนี้แล้วจึงไม่จำต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นที่คู่กรณีอ้างอีก เนื่องจากไม่ทำให้ผลคำวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไป ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งสำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันออกคำสั่ง

ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นยกฟ้อง

ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า สายโทรศัพท์ดังกล่าววางพาดอยู่เหนือถนน บริเวณทางโค้งและห้อยต่ำลงมา ในลักษณะเป็นท้องช้างฯ ดังกล่าว การติดตั้งวางพาดสายโทรศัพท์ที่ไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้ใช้ถนน เมื่อผู้ฟ้องคดีขับรถบรรทุก ขยะมูลฝอยที่เปียกชุ่มน้ำมาเต็มคันรถซึ่งทำให้รถมีน้ำหนักบรรทุกมากขึ้น และต้องขับรถลงสะพานสูงชัน ขับรถชิดถนนด้านซ้ายตามปกติ และต้องขับรถไปตามสภาพถนนที่เป็นทางโค้งเลี้ยวขวาในทันที การที่แขนยกถังขยะของรถได้เกี่ยวเข้ากับสายโทรศัพท์ เป็นเหตุให้ สายโทรศัพท์ไปรีงเสาไฟฟ้าที่ตั้งอยู่เชิงสะพานหักล้มทับหัวเก๋งรถยนต์ขนขยะมูลฝอยยุบเสียหายนั้น แม้จะถือเป็นการกระทำโดย ประมาท ในฐานะที่ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้มิหน้าที่ขับรถยนต์เก็บขนขยะมูลฝอยประเภทรถยกคอนเทนเนอร์เป็นประจำ ซึ่งต้องถือว่า เป็นผู้มิทักษะและความชำนาญในการควบคุมรถเป็นอย่างดี และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้เสี่ยงขับรถยนต์ขนขยะมูลฝอยเข้าไป ในบริเวณที่เกิดเหตุ ทั้งที่รู้ถือว่าโครงเหล็กของรถที่เป็นแขนยกถังขยะอาจเกี่ยวเข้ากับสายโทรศัพท์ที่ติดตั้งอยู่เหนือถนนบริเวณที่เกิดเหตุ จนอาจเกิดความเสียหายได้แต่ยังขึ้นทำลงไปโดยคิดว่าสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดภัยหรือความเสียหาย **พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และความเสียหายยังสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาซึ่งไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ความรับผิดชอบจึงตกอยู่ แก่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานที่ผู้ฟ้องคดีอยู่ในสังกัด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คำสั่งสำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนให้แก่กรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๘.๑/๓๓ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน และไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้ออุทธรณ์อื่นของผู้ถูกฟ้องคดีอีก เนื่องจากไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป **อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น** แม้ศาลจะได้วินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษาก็ตาม แต่เมื่อศาลเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลพิจารณา มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี การที่รัฐมนตรีว่าการมีคำวินิจฉัยดังกล่าว ย่อมเข้าใจได้ว่ารัฐมนตรีว่าการเห็นพ้องด้วยกับคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือยืนยันความถูกต้องของคำสั่งเรียกให้ชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลจึงมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งสำนักงานเขตสาทรดังกล่าว ซึ่งศาลได้วินิจฉัยไปแล้วว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการที่วินิจฉัยยกอุทธรณ์ ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน ดังนั้น นอกจากการเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการแล้ว ศาลยังมีอำนาจ กำหนดค่าบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนของผู้ถูกฟ้องคดีได้ เพราะถือเป็นส่วนหนึ่งของการออกคำสั่งบังคับ ตามประเด็นเนื้อหาของคดีที่ได้ตั้งไว้ในตอนต้น และอยู่ในขอบเขตคำขอของผู้ฟ้องคดี มิได้เกินคำขอแต่ประการใด ซึ่งหากศาล มีคำพิพากษาให้เพิกถอนแต่เพียงคำวินิจฉัยอุทธรณ์ย่อมทำให้คำสั่งเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนยังคงมีผลบังคับอยู่ ศาลปกครองสูงสุดจึงต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ไปในคราวเดียวกัน**

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยให้มีผลย้อนหลังนับแต่วันออกคำสั่งนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วยบางส่วน พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่ง สำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรุงเทพมหานคร และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามหนังสือ ที่ มท ๐๒๐๘.๑/๓๓ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว

วิเคราะห์คำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ.๑๓/๒๕๖๖ มีประเด็นพิจรรย์สำคัญ ดังนี้

๑. ประเด็นองค์ประกอบหลักประการหนึ่งของการกระทำละเมิดทางปกครองนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติคำนิยามไว้โดยเฉพาะ จึงต้องพิจารณาตามมาตรา ๔๒๐ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเฉพาะในส่วนองค์ประกอบที่ว่า “ต้องเป็นการกระทำที่ทำได้โดยผิดกฎหมาย” โดย**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐** วางหลักว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

องค์ประกอบของ มาตรา ๔๒๐ ได้แก่

๑) **มีการกระทำ** คือ การเคลื่อนไหวร่างกายโดยรู้สำนึกในการเคลื่อนไหวนั้น และอยู่ในบังคับของจิตใจ ผู้กระทำ การกระทำ รวมถึงการงดเว้นหน้าที่ที่จะต้องกระทำเพื่อป้องกันผล โดยผู้กระทำต้องมีหน้าที่ หน้าที่ดังกล่าวอาจเกิดจาก บทบัญญัติของกฎหมาย จากสัญญา หรือเกิดจากการกระทำครั้งก่อนๆ ของตน หน้าที่ที่เกิดจากความสัมพันธ์พิเศษ หรือหน้าที่อื่น ๆ

๒) **โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ**

จงใจ คือ การกระทำโดยรู้สำนึกถึงผลเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากการกระทำของตน

ประมาทเลินเล่อ คือ การกระทำโดยไม่จงใจ แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่

๓) **กระทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย**

การทำละเมิดต้องเป็นการทำต่อบุคคลอื่น “โดยผิดกฎหมาย” อาจผิดต่อกฎหมายอาญา กฎหมายแพ่ง รัฐธรรมนูญ ล่วงสิทธิผิดต่อบุคคลอื่น หรืออาจเป็นการฝ่าฝืนไม่ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด รวมถึงผิดระเบียบต่างๆ ก็ถือว่าเป็นการผิดกฎหมาย แต่หากการกระทำนั้นไม่ผิดกฎหมายก็ไม่เป็นละเมิด

๔) **ทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น**

ความเสียหายนั้นจะเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้ แต่ต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน และความเสียหายจะต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำโดยผิดกฎหมายของผู้กระทำด้วยการกระทำ จะเป็นละเมิดหรือไม่ ต้องมีความเสียหายเกิดขึ้น แม้มีการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่ไม่มีความเสียหายย่อมไม่เป็นละเมิด

เมื่อครบองค์ประกอบทุกข้อ จึงถือว่าเป็นการกระทำ “ละเมิด” ตามมาตรา ๔๒๐ จำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

๒. กรณีเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ ถ้าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่ง พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้ บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว แก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

๓. ผู้ฟ้องคดี และ ผู้ถูกฟ้องคดี ถือเป็น “เจ้าหน้าที่” ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีถือเป็นเจ้าหน้าที่/เจ้าหน้าที่ของรัฐของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ดังนั้น กรุงเทพมหานคร ถือเป็น “หน่วยงานของรัฐ” ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และถือเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” ตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๔. คดีพิพาทดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีประเด็นที่ศาลปกครองสูงสุดต้องพิจารณาว่า คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลจำต้องพิจารณาวินิจฉัยให้มีความก่อนว่าคำสั่งสำนักงานเขตสาทร ที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้แก่กรุงเทพมหานคร ที่เป็นมูลเหตุของการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีปัญหาที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือไม่

๕. ข้อกฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ. ๑๓/๒๕๖๖ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่เป็นข้อพิพาทเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่ง และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นคำขอให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้อำนวยการเขตสาทรปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เจ้าหน้าที่ของฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะสำนักงานเขตสาทร รับไว้เป็นเลขรับที่ ๙๕๒๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗ จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗ ซึ่งมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองได้รับคำอุทธรณ์ หากมีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนด ๖๐ วัน ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีก ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบ ๖๐ วันนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีได้รับหนังสืออุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ก็ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลภายในกำหนดเวลาไปยังรัฐมนตรีว่าการที่เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติฯ และรัฐมนตรีว่าการต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดี ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา รัฐมนตรีว่าการต้องมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบกำหนดเวลา ระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์จึงจะขยายออกไปอีกไม่เกิน ๓๐ วัน ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติฯ เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการแจ้งเหตุจำเป็นต้องขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนครบ ๖๐ วันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำอุทธรณ์ จึงต้องถือว่าระยะเวลาการพิจารณาอุทธรณ์ครบกำหนดในวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายครบตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ และถือว่าผู้ฟ้องคดี

รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดเวลานั้น คือ วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการฯ แต่การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นในวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ และเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการส่วนตัว ไม่เข้าลักษณะเป็นการฟ้องคดีเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมที่จะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้หรือมีเหตุจำเป็นอื่นที่ศาลจะรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องในประเด็นที่ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งฯ ไว้พิจารณาพิพากษาได้ โดยที่ปัญหาว่าผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่เป็นประเด็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชน ศาลปกครองสูงสุดย่อมมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยได้เองแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปได้ แม้คุณกรณีจะไม่ได้ยกขึ้นกล่าวอ้าง ตามข้อ ๙๒ ประกอบกับข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ สำหรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการฯ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ที่เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นผู้เสียหายจากคำสั่งดังกล่าวที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ และภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือสำนักงานเขตสาทร ลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ แม้ไม่ปรากฏวันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือดังกล่าว แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในระยะเวลา ๙๐ วันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ แต่การที่ศาลจะพิจารณาว่าคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการฯ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ศาลจำต้องพิจารณาวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่าคำสั่งที่เป็นมูลเหตุของการวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ทรัพย์สินของผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือไม่ พิจารณาตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง และ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยที่ความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐแห่งใด หน่วยงานของรัฐนั้นย่อมจะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายดังกล่าวในผลแห่งการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของตน โดยเจ้าหน้าที่ไม่ต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัว หลักการดังกล่าวได้ถูกนำมาใช้กับกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐด้วย กล่าวคือ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐจะใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่โดยการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นที่แน่ชัดว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้ทางราชการเสียหายเท่านั้น หากเป็นกรณีความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติอันเกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดาและความเสียหายดังกล่าวยังสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้แล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ความรับผิดในความเสียหายดังกล่าวย่อมตกอยู่กับหน่วยงานของรัฐ โดยที่เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อพ. ๑๓/๒๕๖๖ แล้วเห็นว่าเป็นเพียงการประมาทเลินเล่อธรรมดาที่พนักงานขับรถขณะขับขี่ควรจะต้องกระทำในภาวะเช่นนั้น แต่ไม่ได้กระทำและด้วยความไม่คุ้นเคยเส้นทางและไม่คาดคิดว่าจะมีสายโทรศัพท์หย่อนลงมาจนเกิดอุบัติเหตุ ดังนั้น จึงเป็นเพียงอุบัติเหตุที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อธรรมดา ไม่ถึงกับเป็นความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร ตามความมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลทำให้คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการฯ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน

ถอดบทเรียนทางกฎหมาย

๑. เจตนาารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คือ เพื่อสร้างหลักความรับผิดของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปอย่างเป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ ภาระหน้าที่ เงินเดือน และความรับผิดของเจ้าหน้าที่นั้น รัฐต้องกำหนดให้ได้สัดส่วนกันอันจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่และเพิ่มพูนประสิทธิภาพ ในการปฏิบัติงานของรัฐ การที่เจ้าหน้าที่ดำเนินกิจการต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นการเฉพาะตัว การปล่อยให้ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายแก่เอกชนเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงเป็นการไม่เหมาะสมก่อให้เกิดความเข้าใจผิดว่าเจ้าหน้าที่จะต้องรับผิดในการกระทำต่าง ๆ เป็นการเฉพาะตัวเสมอไป เมื่อการที่นำไปทำให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดเพียงใดก็จะมีภาระที่ปล่อยไปจากเจ้าหน้าที่เต็มจำนวนนั้น ทั้งที่บางกรณีเกิดขึ้นโดยความไม่ตั้งใจหรือความผิดพลาดเพียงเล็กน้อย ในการปฏิบัติหน้าที่จึงเป็นการก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่และยังเป็นการบั่นทอนกำลังขวัญในการทำงานของเจ้าหน้าที่ จนอาจเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานหรือการบริหารเพราะเจ้าหน้าที่ไม่กล้าตัดสินใจดำเนินงานเท่าที่ควรเพราะเกรงกลัวความรับผิดชอบที่จะเกิดขึ้น ในการให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่เพื่อควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ ยั้มีวิธีการในการบริหารงานบุคคลและการดำเนินการทางวินัยกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่ง อันเป็นหลักประกันมิให้เจ้าหน้าที่ทำการใด ๆ โดยไม่รอบคอบ **เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดทางละเมิดในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการจงใจกระทำเพื่อการเฉพาะตัวหรือจงใจให้เกิดความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ**

๒. ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ.๑๓/๒๕๖๖ ดังกล่าว คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดร่วมกับการไฟฟ้านครหลวง (ตามคำสั่ง ที่ ๒๙๕๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๕) และ ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในการควบคุมรถแล้วหากแต่ยังไม่เพียงพอ และถือไม่ได้ว่าปฏิบัติงานด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ทางราชการ และได้ส่งรายงานผลการสอบสวนไปให้กรมบัญชีกลางเพื่อพิจารณาตรวจสอบ ต่อมากรมบัญชีกลางได้แจ้งผลการพิจารณาตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๑๐.๗/๐๕๓๕๐ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๗ ว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เป็นเหตุให้รถยนต์ของทางราชการและเสาไฟของการไฟฟ้านครหลวงได้รับความเสียหาย เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงก็ค้ำนึ่งถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมแล้ว จึงให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของราคาค่าซ่อมรถยนต์ที่กองโรงงานช่างกล สำนักการคลังตีราคาค่าซ่อม เป็นเงินจำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท คิดเป็นเงินจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (สำหรับความเสียหายที่เกิดแก่การไฟฟ้านครหลวงนั้น กรมบัญชีกลางเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจพิจารณา) ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งสำนักงานเขตสาทรที่ ๓๙๐/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระค่าสินไหมทดแทนแก่กรุงเทพมหานครตามความเห็นของกระทรวงการคลัง จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมาสำนักงานเขตสาทรได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๘ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือที่ มท ๐๒๐๘.๑/๓๓ ลงวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๕๘ ทำให้ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครอง โดยที่ศาลพิจารณาในประเด็นว่าผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับความเสียหายหรือไม่นั้น ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าพฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดียังไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดในผลแห่งการกระทำละเมิดดังกล่าว ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

จากกรณีดังกล่าวก็แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองในประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กล่าวคือพฤติการณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีถือว่าการกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

/ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี...

ให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งจากประเด็นดังกล่าวหากถ้าผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่ได้มีการนำคดีเข้าสู่ศาลปกครอง ก็จะเป็นการดำเนินการหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่เป็นเหตุเป็นผล กล่าวคือ ภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว ได้สร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ หากการละเมิดนั้นเจ้าหน้าที่ได้กระทำให้ขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติ ความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น จึงอยากให้หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เกี่ยวข้อง ที่มีหน้าที่เกี่ยวกับ ความรับผิดชอบทางละเมิดควรให้ความสำคัญในการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนในการพิจารณาวินิจฉัยประเด็นว่าการกระทำละเมิด ดังกล่าวเป็นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเป็นแค่การกระทำโดยประมาทเลินเล่อธรรมดาไม่ถึงขนาดเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่เจ้าหน้าที่

๓. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐมีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของกระทรวงการคลัง หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามความเห็นของกระทรวงการคลัง และออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นนั้น หลักปฏิบัติ และแนวทางในการดำเนินการออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความเห็นของกระทรวงการคลังทันที โดยไม่อาจโต้แย้งหรือใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นได้ โดยหากเจ้าหน้าที่อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาและผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง โดยไม่อาจวินิจฉัยอุทธรณ์ให้แตกต่างไปจากความเห็นของกระทรวงการคลังได้ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ออกตามความเห็นของกระทรวงการคลังและได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแล้วแต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ยกอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จึงมีสิทธินำคดีไปฟ้องร้องต่อศาลปกครอง โดยที่ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อพ. ๑๓/๒๕๖๖ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่ากรุงเทพมหานครได้ปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอน ระเบียบ และข้อกฎหมายแล้วทุกประการ เมื่อกระทรวงการคลังมีความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดี กรุงเทพมหานครจึงต้องมีคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ถึงแม้ว่าคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจะมีเหตุผลอันควรรับฟังได้ แต่กรุงเทพมหานครก็ไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ จึงเป็นประเด็นปัญหาเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่ควรดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเพื่อให้เกิดความชัดเจนต่อการปฏิบัติงานและการบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากหน่วยงานของรัฐต้องส่งสำนวนการสอบสวนให้กระทรวงการคลังตรวจสอบ และเมื่อกระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วว่ามีเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ทำให้หน่วยงานของรัฐจะต้องถูกผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังที่จะต้องดำเนินการออกคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง รวมถึงการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เป็นปัญหาสำหรับเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเนื่องจากเป็นขั้นตอนที่ไม่จำเป็นและไม่เกิดประโยชน์ในการดำเนินการดังกล่าว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องมีการทบทวน/ปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวทางในการปฏิบัติเพื่อให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสม เนื่องจากปัญหาสำคัญของการออกคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและการพิจารณาอุทธรณ์ คือ ปัญหาของการที่หน่วยงานของรัฐผู้ออกคำสั่งและผู้มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจจะไม่มีอิสระในการดำเนินการด้วยเหตุที่จะต้องผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลัง ทำให้เป็นการสร้างภาระขั้นตอนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้อุทธรณ์คำสั่งและหน่วยงานของรัฐ โดยในการพิจารณาให้ความเห็นเพื่อให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ที่ผูกพันตามความเห็นของกระทรวงการคลังนั้น ราวกับว่าอำนาจที่แท้จริงเป็นของกระทรวงการคลัง