

“ทำหน้าที่แทน” เจ้าหน้าที่อื่นตามคำสั่ง ! ต้องรับผิดชอบละเมิดหรือไม่ ?

จัดทำโดย นางสาวจิตาภา มุสิกธนเสฏฐ์ พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีอำนาจออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้ในสองกรณี คือ **กรณีที่หนึ่ง** เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้บุคคลภายนอกแล้ว **กรณีที่สอง** เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการพิจารณาว่าเหตุละเมิดเกิดจากการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่นั้น นอกจากจะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และทำให้เกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ อย่างไรแล้ว จะต้องพิจารณาทบทวนหมายที่เป็นฐานที่มาแห่งอำนาจกระทำการของเจ้าหน้าที่ว่าให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นๆ หรือไม่

ดังนั้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายในเรื่องนั้นๆ แต่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานอื่นนอกเหนือหน้าที่ของตนเอง หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจะถือว่าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่และต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือไม่

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 219/2556 ได้อธิบายเรื่องดังกล่าวไว้อย่างน่าสนใจ ทั้งในแง่ของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาและการพิจารณาความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานจ้าง ตำแหน่งคนงาน ทำหน้าที่ผู้ช่วยนักวิชาการประชาสัมพันธ์ มิได้มีหน้าที่ขับรถยนต์ แต่ในวันเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ขับรถยนต์ไปราชการแทนพนักงานขับรถยนต์ที่ลาป่วย แต่ระหว่างเดินทางรถยนต์ได้เกิดอุบัติเหตุชนกับรถไฟบริเวณถนนที่ตัดผ่านทางรถไฟ ทำให้ข้าราชการและพนักงานจ้างที่อยู่ในรถยนต์เสียชีวิตและบาดเจ็บ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (องค์การบริหารส่วนจังหวัด) จึงมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดและต่อมามีความเห็นตามข้อเสนอของคณะกรรมการฯ ว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยปราศจากความระมัดระวัง แต่ถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ซึ่งกระทรวงการคลังก็มีความเห็นเช่นเดียวกัน แต่เมื่อรายงานผลให้กระทรวงมหาดไทยทราบ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกลับเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำโดยประมาทขาดความระมัดระวังที่เบี่ยงเบนไปจากมาตรฐานที่วิญญูชนพึงปฏิบัติเป็นอย่างมากอันเป็นการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ 1 และเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ขับรถยนต์แทนพนักงานขับรถยนต์ทั้งที่ไม่ได้มีหน้าที่ดังกล่าวว่า **“เป็นการปฏิบัติหน้าที่”**

สำหรับการพิจารณาความรับผิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีข้าราชการโดยปราศจากความระมัดระวัง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยศาลให้เหตุผลว่า บริเวณที่เกิดเหตุมีปากกล้วยและต้นไม้บังสายตาที่จะมองเห็นรถไฟได้ในระยะไกล และมีแต่เพียงป้ายเตือนให้ระวางอย่างเดียวโดยไม่มีเครื่องกั้นและสัญญาณไฟ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมิได้ทำหน้าที่เป็นพนักงานขับรถโดยตรง ไม่ทันสังเกตเห็นป้ายสัญญาณเตือนระวางรถไฟและป้ายหยุด และจากวิสัย และพฤติการณ์ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งคนงานซึ่งมาช่วยปฏิบัติราชการในหน้าที่ผู้ช่วยนักวิชาการประชาสัมพันธ์ได้มีหน้าที่ขับรถโดยตรง และรถยนต์คันดังกล่าวมิใช่เกียร์กระปุกที่ผู้ฟ้องคดีมีความชำนาญกว่า จึงไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ในการขับรถคันดังกล่าวโดยตรงได้ และรถยนต์มีสภาพเก่าใช้งานมาประมาณ 13 ปี อีกทั้งไม่มีพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีเสพสุราหรือเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่จะเป็นสาเหตุให้เกิดอุบัติเหตุดังกล่าว

แม้ผลของอุบัติเหตุจะร้ายแรงถึงขนาดมีผู้เสียชีวิตและทรัพย์สินของทางราชการเสียหาย แต่โดยรูปคดียังมีปัจจัยอื่นอีกหลายส่วนซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุร้ายแรง ได้แก่ ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่แทนพนักงานขับรถ ทั้งที่ควรจะมีการสอบถามถึงความชำนาญในการขับขีรถก่อนสั่งการ สภาพรถยนต์ที่มีอายุการใช้งาน 13 ปี ซึ่งมีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยอยู่แล้วโดยสภาพ ปัจจัยแวดล้อมอื่นๆ อันได้แก่ การดูแลสภาพเครื่องหมายหรือสัญญาณระวางรถไฟที่แสดงว่ารถไฟกำลังจะผ่านในบริเวณจุดตัดระหว่างทางเดินรถกับทางรถไฟ การจัดให้มีสิ่งปิดกั้นหรือมีเจ้าหน้าที่ที่ให้สัญญาณและเสียงสัญญาณของรถไฟที่แสดงว่ารถไฟกำลังจะผ่าน รวมถึงการดูแลสภาพแวดล้อมโดยรอบของบริเวณจุดตัดดังกล่าวมิให้มีสิ่งปิดบังระยะในการมองเห็น เพื่อให้ผู้ขับขีรถยนต์สามารถมองเห็นรถไฟได้ในระยะปลอดภัย เมื่อปัจจัยแวดล้อมบริเวณจุดเกิดเหตุไม่เอื้อต่อทัศนวิสัยในการขับขี ประกอบกับความไม่ชำนาญในเส้นทางและระบบเกียร์พวงมาลัยอยู่ก่อนแล้ว อีกทั้ง จุดตัดของทางเดินรถไฟมีลักษณะเป็นเนินโค้งบังคับให้ผู้ขับขีต้องขับอย่างช้าๆ จนเป็นเหตุให้รถไฟชนวนพิพาทชนเข้าที่ตอนท้ายด้านซ้ายของรถยนต์ จึงเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขับรถโดยปราศจากความระมัดระวัง ถือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงไม่อาจเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดนี้ศาลปกครองสูงสุดมีความเห็นแตกต่างจากศาลปกครองชั้นต้นที่พิพากษาว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนร้อยละ 20 ของค่าเสียหาย ส่วนศาลปกครองชั้นต้นจะให้เหตุผลอย่างไร สามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาดังกล่าว

คดีนี้ นอกจากจะมีความชัดเจนเกี่ยวกับความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ความรับผิดชอบประจำว่า ยังคงถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่” และเมื่อมีการกระทำละเมิดเกิดขึ้นจึงเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่แล้วยังเป็นบรรทัดฐานที่ดีในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วยว่า จะต้องพิจารณาประกอบกันทั้งปัจจัยภายนอกที่มีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย เช่น สภาพแวดล้อมของสถานที่ที่เกิดเหตุ เครื่องมือหรือวัตถุที่นำมาใช้ หรือปัจจัยภายในของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด ทั้งในด้านพฤติกรรมและภาวะวิสัยในขณะเกิดเหตุ เช่น ความเชี่ยวชาญหรือความชำนาญ สภาพทางด้านร่างกายและจิตใจ หรือแม้กระทั่งการใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมของผู้บังคับบัญชาในการมอบหมายงานหรือการสั่งให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานอย่างหนึ่งอย่างใด เป็นต้น