

ฟ้องหน่วยงานรัฐเพราะเหตุปล่อยปละละเลย ไม่ควรเลยกำหนดเวลาใด

บทนำ

วันนี้ผู้เขียนขอนำเสนอบทความกรณีหน่วยงานในสังกัดกรมทางหลวง ละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบ เป็นเหตุให้ต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในเขตทางหลวง โคนล้มใส่รถของผู้ใช้ทางได้รับความเสียหาย โดยศาลปกครองได้พิจารณาว่าหน่วยงาน ไม่สามารถยกเหตุสุดวิสัยขึ้นต่อสู้เพื่อปฏิเสธความรับผิดชอบได้ ผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากบทความดังที่จะนำเสนอนี้ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่านไม่มากนัก

หลักการและเหตุผล

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ มีพื้นที่รับผิดชอบดูแลทั้งเขตจังหวัดสุรินทร์ หน้าที่หลักที่สำคัญคือการจัดทำบริการสาธารณะ หรือหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ระเบียบ กฎหมายได้กำหนดเอาไว้ และที่สำคัญองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ได้ดำเนินการจัดทำสวนสาธารณะ จำนวน ๒ แห่ง คือ สวนเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสวนสาธารณะสมเด็จพระย่า ซึ่งทั้ง ๒ แห่งดังกล่าว ได้มีการปลูกต้นไม้เอาไว้เพื่อให้ความร่มรื่นต่อผู้มาใช้บริการ ซึ่งต้นไม้ที่ปลูกเอาไว้มีทั้งต้นที่มีขนาดเล็กและขนาดใหญ่ขึ้นสลับกันไป อีกทั้งในขณะนี้ได้เข้าสู่ฤดูหนาวและมีลมพัดแรง หากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขาดการดูแลเอาใจใส่ กิ่งไม้ที่เปราะอาจหัก ร่วงหล่นลงมาใส่ผู้มาใช้บริการที่สวนสาธารณะได้ อาจนำมาสู่การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้ได้รับบาดเจ็บ และเกิดภาพลักษณ์ที่ไม่ดีต่อหน่วยงาน

วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคลากรในองค์กรใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจในการทำงานหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาศึกษาข้อมูลดังกล่าว

เนื้อเรื่องบทความ

นายโชคชัย (ผู้ฟ้องคดี) ได้ขับรถยนต์โดยใช้ถนนหลวง เพื่อเดินทางไปทำงานตามปกติ ระหว่างเดินทางได้เกิดเหตุต้นจิวขนาดใหญ่ริมถนน (เส้นผ่าศูนย์กลาง ๑.๒๐ เมตร วัตรอบโคนต้นไม้ ๓.๐๖ เมตร) ได้โค่นล้มลงมาทับรถยนต์ของนายโชคชัยได้รับความเสียหาย นายโชคชัยเห็นว่าหน่วยงานในสังกัดกรมทางหลวงไม่ตรวจสอบดูแลรักษาต้นไม้ริมทางที่มีขนาดใหญ่ กิ่งก้านจำนวนมาก เสี่ยงต่อการหักโค่นเพื่อให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยแก่ผู้ใช้ถนน จึงได้มีหนังสือไปยังกรมทางหลวงเพื่อขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย (ค่าซ่อมรถยนต์) กรมทางหลวงได้รับคำขอเอาไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหาย นายโชคชัย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อขอให้กรมทางหลวงชดใช้ค่าเสียหาย พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

กรมทางหลวงโต้แย้งว่า (๑) ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ (๒) ต้นไม้ที่โค่นล้มเกิดจากเหตุสุดวิสัย เพราะก่อนเกิดเหตุ ๒ วัน มีฝนตกหนักติดต่อกันหลายวัน ทำให้ดินอ่อนตัวและไม่สามารถเกาะยึดต้นไม้ไว้ได้ กรมทางหลวงจึงไม่ต้องรับผิดชอบดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยผู้เสียหายมีวิธีการในการใช้สิทธิเรียกร้อง ๒ ประการ คือ

/ (๑) กรณี...

(๑) กรณีผู้เสียหายยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรง ต้องฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ)

(๒) กรณีผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาขอใช้ค่าเสียหายทดแทนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันทำละเมิด และเมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้ว หากผู้เสียหายยังไม่พอใจก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลคำวินิจฉัย (มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)

ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.๒๕๓๙ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาคำขอไปแล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน ซึ่งหากพ้นระยะเวลาดังกล่าว ผู้เสียหายยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา ย่อมถือว่าหน่วยงานของรัฐปฏิเสธโดยปริยาย หากผู้เสียหายประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล จะต้องใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอ แต่กรณีดังกล่าวหาได้มีเจตนาที่จะลิดรอนสิทธิของผู้เสียหายในการยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐโดยตรงตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ที่มีกำหนดระยะเวลาฟ้องคดี ภายใน ๑ ปี ตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ให้ลดน้อยถอยลงกว่าเดิม

ดังนั้น การที่ผู้เสียหายยื่นคำขอต่อหน่วยงานให้พิจารณาขอใช้ค่าเสียหาย แต่หน่วยงานพิจารณาคำขอไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา แม้ผู้เสียหายจะมีได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนด ๑๘๐ วัน ดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อผู้เสียหายนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลก็ชอบที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้

ในส่วนของค่าเสียหายนั้น กรมทางหลวงได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ก่อนเกิดเหตุได้มีฝนตกหนักติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน ทำให้พื้นดินอุ้มน้ำ และดินอ่อนตัว เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้นจิวล้ม แต่เนื่องจากเป็นช่วงฤดูฝนและมีลมแรงกว่าปกติ กรมทางหลวงย่อมคาดหมายได้ว่าอาจมีโอกาสดินล้มจะโคนล้มได้ จึงต้องคอยควบคุมให้เจ้าหน้าที่ในสังกัดตรวจตรา ดูแล ตัดแต่ง พันธุ์ไม้ทุกชนิดในเขตทางหลวงให้อยู่ในสภาพแข็งแรงมากกว่าช่วงปกติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ทางหลวง ดังนั้นการที่ต้นไม้อ่อนล้มจนเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทางจึงมิใช่ภัยธรรมชาติที่ไม่อาจป้องกันได้ และไม่ถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อกรมทางหลวงละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาต้นไม้ เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าซ่อมแซมรถยนต์แก่ผู้เสียหาย และดอกเบี้ยตามกฎหมาย

สรุป

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ.๗๐/๒๕๖๗ ได้วางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐต้องมีหน้าที่ตรวจตราดูแลและบำรุงรักษาทาง ซึ่งรวมทั้งต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางให้มีสภาพเรียบร้อยปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทาง ไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคกีดขวางการจราจรหรือเกิดอันตรายต่อผู้ใช้ทาง โดยต้นไม้ที่รวมนับถึงพืชพันธุ์ทุกชนิดที่หน่วยงานปลูกเองและที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ หากเกิดเหตุขึ้นจากการที่ต้นไม้โค่นล้มใส่หรือกิ่งไม้ร่วงหล่นมาใส่ผู้ใช้ทางจนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตหรือทรัพย์สินเสียหาย หน่วยงานผู้มีหน้าที่ไม่อาจอ้างเหตุสุดวิสัยได้ เพราะถือเป็นกรณีที่สามารถตรวจตราและป้องกันเหตุที่อาจเกิดขึ้นได้ เพราะเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะต้องเป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้จะต้องประสพเหตุนั้นจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรแล้ว

หมายเหตุ อ้างอิงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ.๗๐/๒๕๖๗

จัดทำโดย ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม

กองการเจ้าหน้าที่

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์

ผู้เรียบเรียง นายจิรัฏฐ์ รอบรัตน์ นิติกรปฏิบัติการ