

## ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และผลของการไม่ดำเนินการให้ครบถ้วน ตามขั้นตอนการพิจารณาคำอุทธรณ์

จัดทำโดยนางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เจ้าหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ก็เฉพาะในกรณีที่การกระทำละเมิดเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น และผู้รับคำสั่งสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ในการยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ ตลอดจนขั้นตอนในการพิจารณาคำอุทธรณ์ไว้ โดยกำหนดให้คู่กรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครอง ยื่นอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับหนังสือแจ้งคำสั่งทางปกครอง และให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทำการพิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้นและแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ หากเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน หรือในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามกฎหมายพิจารณาต่อไปภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ และให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

คดีปกครองที่นำมาเล่าเป็นอุทาหรณ์ฉบับนี้ เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองทำการพิจารณาคำอุทธรณ์ในเบื้องต้นโดยเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ แต่ไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตน แต่ได้ส่งคำอุทธรณ์ไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณา จึงมีปัญหว่าการไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนดังกล่าวจะทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไปหรือไม่ ทั้งยังมีประเด็นสำคัญที่ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ด้วย

**ข้อเท็จจริงในคดีนี้มีว่า** ผู้ฟ้องคดี (พนักงานขับรถสังกัดเทศบาล) ได้รับคำสั่งให้ขับรถของราชการไปส่งหนังสือที่ต่างจังหวัด ระหว่างเดินทาง รถที่วิ่งอยู่ช่องทางซ้ายเปลี่ยนเข้าช่องทางขวาที่รถของผู้ฟ้องคดีขับอยู่และตัดหน้าอย่างกระชั้นชิดโดยไม่ให้สัญญาณไฟ ผู้ฟ้องคดีจึงบังคับรถหลบทำให้รถพลิกคว่ำ หลังจากที่ได้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามขั้นตอนต่างๆ แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) จึงได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายจำนวน 127,005 บาท ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งว่าอุบัติเหตุเกิดขึ้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยไม่ได้จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวเห็นว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ไม่ได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่ง แต่ส่งคำอุทธรณ์ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งผลการพิจารณาเห็นว่าอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นมีความเห็นในประเด็นนี้ว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด การออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายใหม่ทดแทน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แต่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองภายในฝ่ายปกครองก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่

ผู้ออกคำสั่งและผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณาแก้ไขหรือทบทวนคำสั่งทางปกครองให้ถูกต้อง ทั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองได้รับความเป็นธรรม แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการ ใ้ครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว จะถือว่าเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้คำสั่งทาง ปกครองเสียไปหรือไม่นั้นต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดี เห็นด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่าผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากเหตุสุดวิสัย ประกอบกับ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ทบทวน คำสั่งทางปกครอง แสดงให้เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วก็ยังไม่สามารถ ใช้ดุลพินิจพิจารณาคำอุทธรณ์จนเป็นที่ยุติหรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะตัดสินใจเปลี่ยนแปลงคำสั่ง ด้วยตนเอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งแต่ส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาจึงไม่ใช่สาระสำคัญที่ทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไป

ส่วนปัญหาที่ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏว่ามีหลักฐานชัดเจนว่าผู้ฟ้องคดีขับรถ ด้วยความเร็วสูงเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดและการที่ผู้ฟ้องคดีบังคับรถหลบรถคันอื่นที่วิ่งตัดหน้า อย่างกระชั้นชิดก็เพื่อป้องกันมิให้รถของทางราชการชนกับรถคันอื่น ทั้งการสอบสวนรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดี ได้พักผ่อนเพียงพอที่จะทำหน้าที่ขับรถยนต์และไม่ได้ดื่มสุราระหว่างขับรถ อันอาจนำมาซึ่งการเกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้พนักงานสอบสวนซึ่งรับแจ้งอุบัติเหตุเห็นว่าน่าเชื่อว่าอุบัติเหตุเกิดจากเหตุสุดวิสัย แต่การที่ผู้ฟ้องคดี ขับรถแซงรถหลายคันซึ่งแล่นตามกันมาในช่องทางเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีต้องระลึกรู้เสมอว่าในภาวะการณ์เช่นนั้น อาจมีรถคันอื่นแล่นเปลี่ยนช่องทางออกมาด้านขวาได้ตลอด แสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นก็ต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์และผู้ฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ อุบัติเหตุจึงเกิดจากความประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดี แต่ไม่ได้เกิดจากความจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแก่ทางราชการ ตามมาตรา 8 ประกอบมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 670/2554)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการสำคัญประการหนึ่งของการดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ว่าการที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการให้ครบถ้วนถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการดังกล่าว จะถือว่าเป็นสาระสำคัญที่จะทำให้คำสั่งทางปกครองเสียไปหรือไม่ จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป ดังนั้น จึงมิได้หมายความว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่ บัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ จะมีผลทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่เสียไปทุกกรณี และมีได้หมายความว่า ขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวมิใช่สาระสำคัญในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นไปได้ว่า อาจมีข้อเท็จจริงบางกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว จะมีผลถึงขนาด ทำให้คำสั่งทางปกครองนั้นเสียไปก็ได้ นอกจากนี้ ศาลปกครองสูงสุดยังวางหลักการที่สำคัญในการพิจารณา ถึงวิสัยและพฤติการณ์ของการกระทำละเมิดกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้ ศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงในลักษณะดังกล่าวทั้งสองกรณีมานำเสนอในโอกาสต่อไป