คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 70/2567 (ประชุมใหญ่)

“

กรณีที่ผู้เสียหายใช้สิทธิยื่นคำขอให้หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 แต่หน่วยงานของรัฐไม่ได้แจ้งผลการพิจารณาคำขอภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำขอ

แม้ผู้เสียหายจะนำคดีมาฟ้องเมื่อพ้นกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว แต่หากยังอยู่ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิด ศาลปกครองก็ชอบที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้

”

เรื่องเด่น ประเด็นดี

by สสค.

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๗๐/๒๕๖๗ (ประชุมใหญ่)

เรื่อง **ละเมิดต่อบุคคลภายนอก : ละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่** (ต้นไม้โค่นล้มในเขตทาง)

: ระยะเวลาการฟ้องคดี (การที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณารับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่หน่วยงานของรัฐมิได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอ และไม่มีการแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอเช่นว่านั้น ถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐมีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำขอโดยปริยาย แม้ผู้เสียหายจะมิได้ใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกใบรับคำขอก็ตาม แต่หากผู้เสียหายได้ใช้สิทธิเรียกร้องโดยนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลภายในกำหนดเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิด อันเป็นวันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี และไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีแล้ว ศาลก็ชอบที่จะรับคำฟ้องเช่นนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้)

: ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ (ในช่วงฤดูที่มีฝนตกหนักและลมแรงกว่าปกติ หน่วยงานของรัฐย่อมคาดหมายได้ว่าอาจมีโอกาสที่ต้นไม้ในเขตทางหลวงโค่นล้มได้ การที่ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวงล้มลงเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง จึงมิใช่ภัยธรรมชาติที่จะถือว่าเป็นเหตุสุดวิสัย การที่ต้นไม้โค่นล้มลงมาทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน)

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๘ มาตรา ๔๒๐ และมาตรา ๔๓๘)

๒. พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๕๑)

๓. พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๔)

๔. พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ (มาตรา ๑๙)

๕. กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ (ข้อ ๒ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๙)

เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้ขับรถยนต์ไปตามทางหลวงหมายเลข ๒๐๙๖ ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหมวดทางหลวงบ้านดุง แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ ๒ (หนองหาน) สังกัดกรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต้นงิ้วริมถนนขนาดเส้นผ่านศูนย์กลางประมาณ ๑.๒๐ เมตร ได้โค่นล้มลงมาทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี เป็นเหตุให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๒ ถึงแขวงทางหลวงอุดรธานีที่ ๒ (หนองหาน) เพื่อขอให้พิจารณาจ่ายค่าเสียหาย แต่ไม่ได้รับการชี้แจง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๖๒

ถึงผู้ถูกฟ้องคดีขอให้พิจารณาชดใช้ค่าเสียหาย แต่ยังไม่ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงแขวงทางหลวงอุดรธานีที่ ๒ (หนองหาน) และผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องโดยการยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณารับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้รับคำขอดังกล่าวไว้แล้วเมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๒ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๖๒ อันเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอ หรือภายในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีหาได้พิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวไม่ และมิได้แจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาคำขอออกไป กรณีจึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีคำวินิจฉัยปฏิเสธคำขอของผู้ฟ้องคดีโดยปริยายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงย่อมรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจและประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ย่อมใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกใบรับคำขอดังกล่าว คือ ภายในวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๓ ตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ฉะนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓ จึงเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ดี แม้การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๖๓ จะเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ตาม แต่ยังคงอยู่ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งต้นงิ้วขนาดใหญ่ได้ล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี อันเป็นวันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ต้องรับผิด กรณีจึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเรียกร้องโดยนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีและไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวศาลปกครองจึงชอบที่จะรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้

เมื่อทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๐๙๖ มีต้นงิ้วอยู่ขอบไหล่ทาง อันเป็นต้นไม้ที่มีอยู่ในเขตทางหลวง ต้นงิ้วดังกล่าวจึงเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๒๐๙๖ ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหมวดทางหลวงบ้านดุง แขวงทางหลวงอุดรธานีที่ ๒ (หนองหาน) หน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี เจ้าหน้าที่ของหมวดทางหลวงบ้านดุงจึงมีหน้าที่โดยตรงในการตรวจตราและควบคุมทางหลวงที่อยู่ในความรับผิดชอบ ซึ่งหมายความรวมถึง พืชและพันธุ์ไม้ทุกชนิด โดยต้องบำรุงรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบกับข้อ ๒ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๙ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อต้นงิ้วริมทางดังกล่าวได้โค่นล้มลงมาทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีเสียหาย แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกล่าวอ้างว่า อุบัติเหตุข้างต้นเป็นเหตุสุดวิสัยที่เกิดจากภัยธรรมชาติก็ตาม แต่เนื่องจากช่วงเวลาดังกล่าวอยู่ในช่วงฤดูฝนที่มีฝนตกหนัก ลมแรงกว่าปกติ ผู้ถูกฟ้องคดี

ย่อมจะคาดหมายได้ว่าอาจมีโอกาสที่ต้นไม้ในเขตทางหลวงโค่นล้มได้มากกว่าช่วงเวลาปกติ จึงต้องควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ตรวจตราดูแล ตัดแต่ง บำรุงพืชและพันธุ์ไม้ทุกชนิดในเขตทางหลวงให้อยู่ในสภาพแข็งแรงมากกว่าปกติ เพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ทางหลวงในช่วงเวลาดังกล่าว ดังนั้น การที่ต้นไม้ที่อยู่ในเขตทางหลวงล้มลงเป็นอันตรายแก่ผู้ใช้ทาง จึงมิใช่ภัยธรรมชาติที่เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้จัดการระมัดระวังตามสมควรอันพึงคาดหมายได้ในฐานะและภาวะเช่นนั้น อันจะถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัยตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงน่าเชื่อว่าอุบัติเหตุดังกล่าวเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาต้นไม้ เป็นผลให้รถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมรถยนต์รวมเป็นเงิน ๙๕,๑๘๐ บาท อันเป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งคัดค้านค่าเสียหายดังกล่าวว่าเป็นจำนวนที่ไม่เหมาะสมหรือสูงเกินสมควร จึงฟังว่าค่าเสียหายข้างต้นเป็นจำนวนตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้ว

คำสำคัญ : ละเมิดต่อบุคคลภายนอก/ละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่/ต้นไม้ล้ม/วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี/ระยะเวลาการฟ้องคดี/คำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน/ปฏิเสธคำขอโดยปริยาย/เหตุสุดวิสัย/ภัยธรรมชาติ/ละเลยต่อหน้าที่/ค่าสินไหมทดแทน