

## สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง กรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ “ละเลยต่อหน้าที่”

ตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองที่ว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” มีหลักการสำคัญประการหนึ่งคือ “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” ซึ่งหลายท่านที่ไม่ใช่นักกฎหมาย อาจไม่คุ้นชินกับถ้อยคำดังกล่าว แต่ทว่าสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถือเป็นกลไกสำคัญที่จะต้องขับเคลื่อนให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดประสิทธิภาพและประโยชน์สาธารณะบรรลุผลสัมฤทธิ์นั้น ถ้อยคำนี้นับว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งและต้องปฏิบัติอย่างเคร่งครัด โดยหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการอย่างใด ๆ ในทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อมี “กฎหมาย” ให้อำนาจ และต้องกระทำภายใต้ขอบเขตและวัตถุประสงค์ที่กฎหมายในเรื่องนั้น ๆ อนุญาตไว้เท่านั้น และเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการหรือกระทำการอย่างใด ๆ แล้วหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีหน้าที่ใช้อำนาจตามกฎหมายนั้นกระทำการหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จ หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการหรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด กรณีอาจถือได้ว่าละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ดังเช่นคดีที่จะนำมาฝากกันในวันนี้ เป็นกรณีที่ “หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” โดยมีประเด็นปัญหาที่จะนำเสนอและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิของผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งมีลักษณะอย่างไรบ้าง ? ซึ่งแม้ว่าจะมุ่งเน้นในเรื่องสิทธิของผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะที่เป็นผู้เดือดร้อนหรือเสียหาย แต่ทว่าข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดจากข้อพิพาทในคดีนี้จะทำให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและตระหนักต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด สำหรับประชาชนทั่วไปก็อาจใช้ศึกษาเพื่อเป็นอุทาหรณ์ให้เกิดความระมัดระวังและช่วยกันตรวจสอบการทำงานที่ของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ด้วย

ในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง มาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา 72 ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้นส่งผลกระทบทำให้ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ดังนี้

**ประการแรก** ฟ้องเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งการฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งมีข้อพิจารณา 2 ส่วน คือ ระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เช่น มาตรา 37 วรรคสาม

ประกอบมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ หรือมาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน และการกระทำตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งในประเด็นนี้ นอกจากข้อพิพาทจะเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวไม่สำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ กรณีจะถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่? มีตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

**คดีแรก** การก่อสร้างอาคารผิดแบบที่ได้รับอนุญาตและส่งกลิ่นเหม็นรบกวน

**ข้อเท็จจริงในคดี** คือ เอกชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานที่ก่อสร้างได้ร้องเรียนต่อผู้อำนวยการเขตว่า เจ้าของที่ดินข้างเคียงซึ่งได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร 4 ชั้น ได้ทำการต่อเติมเป็นอาคาร 5 ชั้น ผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาต และการก่อสร้างดังกล่าวยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องกลิ่นน้ำอุจจาระและปัสสาวะที่ไหลเข้ามาในบ้านของตน ผู้อำนวยการเขตจึงได้ตรวจสอบและออกคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและใช้อาคาร และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดก็ได้อนุมัติให้รื้อถอนอาคารพิพาท แต่ปรากฏว่าเจ้าของอาคารมิได้ดำเนินการตามคำสั่งดังกล่าว ผู้ร้องเรียนเห็นว่าปัจจุบันอาคารพิพาทยังไม่มีกรรื้อถอนและกลิ่นเหม็นก็ยังคงมีอยู่ จึงฟ้องผู้อำนวยการเขตต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า เหตุที่ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารพิพาทเป็นเพราะไม่มีผู้ยื่นขอเสนอราคาหรือยื่นเสนอราคาสูงกว่าราคากลาง ทำให้ไม่สามารถหาตัวผู้รับจ้างรื้อถอนอาคารได้ ส่วนเรื่องกลิ่นรบกวนนั้นได้มีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและดำเนินการแก้ไขแล้ว

คำกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีข้างต้น ถือได้หรือไม่ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว ไม่ได้ละเลยหน้าที่แต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่สามารถหาตัวผู้รับจ้างรื้อถอนอาคารพิพาทได้ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถพิจารณาปรับราคากลางค่ารื้อถอนใหม่หรือเข้ารื้อถอนได้เองตามความเหมาะสมตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 และมาตรา 58 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กรณีจึงยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว เพราะอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมมีวัตถุประสงค์ในการที่จะให้มีการบังคับใช้กฎหมายจนบรรลุผล เมื่อผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการให้บรรลุผล กรณีถือได้ว่ายังคงละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเมื่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่าง ๆ เป็นผลต่อเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้บรรลุผลตามกฎหมาย ความเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ระงับสิ้นไป ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการแก้ปัญหาความเดือดร้อนรำคาญที่เกิดขึ้นให้ระงับสิ้นไปโดยเร็ว ทั้งนี้ ตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 224/2552)

**คดีที่สอง** การประกอบกิจการผลิตกะปิที่ก่อให้เกิดเหตุรำคาญ

**ข้อเท็จจริงในคดี** คือ เอกชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงกับสถานประกอบการผลิตกะปิได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่า ได้รับความเดือดร้อนรำคาญจากกลิ่นเหม็นของกะปิของผู้ประกอบการ นายกเทศมนตรีจึงมีคำสั่งให้ระงับกิจการเพื่อให้ผู้ประกอบการปรับปรุงและแก้ไข ต่อมาเมื่อมีการร้องเรียนอีก นายกเทศมนตรีก็ได้ให้เจ้าหน้าที่เข้าไปตรวจสอบและให้คำแนะนำในการแก้ไขปรับปรุงเหตุรำคาญดังกล่าวอีก ซึ่งผู้ประกอบการได้มีหนังสือชี้แจงว่าได้ปฏิบัติตามคำแนะนำแล้ว

แต่ผู้ร้องเรียนเห็นว่า เหตุรำคาญจากกลิ่นกะปิยังคงมีเหมือนเดิม จึงฟ้องนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) และผู้รับใบอนุญาตให้ประกอบกิจการผลิตกะปิ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ต่อศาลปกครองขอให้ มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ระงับการส่งกลิ่นเหม็นจากการประกอบกิจการผลิตกะปิ หากไม่สามารถระงับกลิ่นได้อย่างถาวร ขอให้เพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตประกอบกิจการผลิตกะปิของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์ว่า ได้ใช้อำนาจในการป้องกันและระงับมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก่อเหตุรำคาญ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลเมืองระยอง พ.ศ. 2540 แล้วทุกประการ

การที่นายกเทศมนตรีไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไปได้ ถือเป็น การละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ? และนายกเทศมนตรีจะต้องใช้อำนาจอย่างไร ?

**ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะได้ใช้อำนาจและกระทำการ เพื่อป้องกันและระงับมิให้ผู้ประกอบกิจการผลิตกะปิก่อเหตุรำคาญ โดยการให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบให้คำแนะนำ การสั่งระงับกิจการและให้ปรับปรุงสถานที่ การให้ย้ายสถานที่ที่ก่อให้เกิดกลิ่นเหม็น การให้ลดปริมาณ การใช้ผ้าใบ กั้นลม รวมถึงการกันรั้วและการให้เร่งแก้ไขปรับปรุงตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 กำหนดไว้ แต่เมื่อการประกอบกิจการผลิตกะปิยังคงก่อให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการสั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ต้อง ปฏิบัติ และไม่สามารถแก้ไขปัญหาหรือระงับเหตุรำคาญให้หมดสิ้นไป จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 748/2555)

**ประการที่สอง** ฟ้องเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองชดเชยเงินค่าเสียหายหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งการฟ้องคดีประเภทนี้จะต้องรับฟังได้ว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรแล้ว และผลจากการกระทำดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายที่เกิดขึ้นจะต้องเป็นความเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนั้นด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังเช่น

**คดีแรก** เหตุเกิดเพราะไม่ดูแลติดตั้งป้ายจราจรให้ชัดเจน

**ข้อเท็จจริงในคดี** คือ เมื่อเวลาประมาณ 4.30 – 5.30 น. บุตรของนาย ก. ได้ขับรถยนต์ ไปตามถนนที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่เมื่อถึงจุดเกิดเหตุซึ่งเป็นถนนสามแยก รถยนต์คันดังกล่าวได้วิ่งเลยถนนและตกลงไปในสระน้ำที่อยู่ฝั่งตรงกันข้าม เป็นเหตุให้บุตรของนาย ก. ถึงแก่ความตาย

นาย ก. จึงนำคดีมาฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลต่อศาลปกครองว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดี ไม่บำรุงรักษาถนน ไม่จัดทำป้ายเตือนหรือแผงกั้นเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ และไม่จัดทำป้ายเตือนใหม่แทนป้ายเดิม ที่ลบเลือน และไม่จัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต จึงนำคดีมาฟ้องต่อ ศาลปกครองขอให้คำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหาย

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสู้ว่า หากบุตรผู้ฟ้องคดีได้ใช้ความระมัดระวังในการขับขี่และใช้ ความเร็วตามที่กฎหมายกำหนดย่อมไม่มีอุบัติเหตุเกิดขึ้น เหตุแห่งคดีนี้จึงเกิดจากความประมาท ปราศจากความระมัดระวังของบุตรผู้ฟ้องคดีโดยตรง มิได้เกิดจากสภาพถนนแต่อย่างใด

องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?  
และกรณีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาถนนตามมาตรา 67 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งหมายถึงการซ่อมแซมผิวจราจรที่ชำรุดให้อยู่ในสภาพเรียบร้อย บริเวณที่เป็นสามแยกก็ต้องดำเนินการติดตั้งเครื่องหมายจราจรประเภทป้ายจราจรต่าง ๆ ห่างจากบริเวณสามแยกในระยะพอสมควร เพื่อให้ผู้ใช้รถใช้ถนนทราบว่าข้างหน้าเป็นสามแยก รวมทั้งต้องจัดให้มีไฟฟ้าสำหรับส่องสว่างในเวลากลางคืน ดังนั้น การที่ถนนที่เกิดเหตุเป็นสามแยกและมีลักษณะเป็นหลุมเป็นบ่อ ตัวหนังสือและพื้นหลังของป้ายจราจรที่แสดงข้อความ “หยุด” ซึ่งอยู่ห่างจากถนนก่อนถึงสามแยก 50 เมตร มีสภาพซีดจาง อันเป็นการสร้างปัญหาให้กับผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืน จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

สำหรับประเด็นที่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า การละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่จะทำให้ผู้ใช้รถใช้ถนนในเวลากลางคืนด้วยความระมัดระวัง ไม่สามารถที่จะสังเกตเห็นป้ายจราจรที่จัดทำไว้ได้ เนื่องจากสามารถมองเห็นป้ายจราจรและสามแยกได้จากไฟหน้ารถ ซึ่งหากใช้ความระมัดระวังย่อมตระหนักรู้ได้ว่าถนนเป็นทางสามแยก และการที่บุตรของผู้ฟ้องคดีขับรถด้วยความเร็วสูงกว่าที่วิญญูชนซึ่งขับมาในเวลากลางคืนบนถนนที่มีเพียงสองช่องจราจรพึงกระทำ และเมื่อถึงที่เกิดเหตุก็ได้ชะลอความเร็วเพื่อรอลีี้ยวเข้าสู่ถนนอีกสายหนึ่งดังเช่นวิญญูชนทั่วไปพึงกระทำ ซึ่งโดยวิสัยของผู้ใช้ถนนสายนี้ย่อมรู้ว่าที่เกิดเหตุเป็นทางสามแยกที่ต้องชะลอความเร็วและไม่สามารถขับรถตรงต่อไปได้ แต่กลับขับรถมาด้วยความเร็วสูงจนไม่สามารถชะลอหรือหยุดรถได้ทัน การเสียชีวิตของบุตรของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากความประมาทเลินเล่อของบุตรผู้ฟ้องคดี แต่เพียงผู้เดียว องค์การบริหารส่วนตำบลจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อบุตรของผู้ฟ้องคดี ไม่จำต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 259/2558)

**คดีที่สอง** เหตุเกิดเพราะผิวถนนชำรุด ผิวทางขรุขระ เป็นหลุมเป็นบ่อ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ นาย ข. ได้ขับรถยนต์ของตนออกจากบ้านเพื่อเดินทางไปร่วมงานขึ้นบ้านใหม่ของญาติที่อยู่อีกจังหวัดหนึ่ง แต่ในระหว่างที่เดินทางมาถึงบริเวณช่วงถนนทางหลวงสายหนึ่งปรากฏว่าถนนมีสภาพผิวถนนชำรุด ผิวทางขรุขระ เป็นหลุมเป็นบ่อติดต่อกันเป็นจำนวนมาก โดยหลุมกว้างตั้งแต่ 30 - 100 เซนติเมตร และลึกประมาณ 10 - 30 เซนติเมตร เป็นเหตุให้รถยนต์ของนาย ข. ตกหลุม เสียหลัก พลิกคว่ำ และตกข้างทาง ทำให้นาย ข. และผู้โดยสารในรถได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย

นาย ข. และผู้โดยสารที่ได้รับบาดเจ็บเห็นว่า อุบัติเหตุที่เกิดขึ้นเป็นเพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายในการบำรุงรักษาถนน อันเป็นการกระทำละเมิด จึงฟ้ององค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อศาลปกครองและมีคำขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายทางกายและจิตใจ และค่าซ่อมแซมรถยนต์

คดีนี้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต่อสู้ว่า ไม่ได้ละเลยในการซ่อมแซมถนนแต่อย่างใด และได้ปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการหรือจัดให้มี และบูรณะบำรุงรักษาถนนสายดังกล่าวจนใช้งานได้ตามปกติแล้ว ถ้าหากผู้ฟ้องคดีใช้ความระมัดระวังอย่างวิญญูชนทั่วไปพึงปฏิบัติก็จะไม่เกิดอุบัติเหตุ ทั้งผู้ฟ้องคดีเป็นคนต่างถิ่นย่อมต้องใช้ความระมัดระวังเป็นพิเศษเพราะไม่คุ้นเคยเส้นทางและได้ใช้เส้นทางในเวลากลางคืน อุบัติเหตุจึงเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ฟ้องคดีเอง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?  
และกรณีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่บำรุงรักษาถนนพิพาทตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ประกอบข้อ (6) ของกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เมื่อถนนพิพาทมีสภาพผิวถนนชำรุดเสียหายมาก ผู้ถูกฟ้องคดี

จึงควรที่จะติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายแจ้งเตือน หรือติดตั้งอุปกรณ์เกี่ยวกับความปลอดภัย เพื่อให้ผู้ขับขี่ยานพาหนะได้ทราบล่วงหน้าถึงอันตรายที่อาจจะเกิดขึ้นจากสภาพผิวถนนหรือได้ใช้ความระมัดระวังในขณะที่สัญจรตามเส้นทางดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ดำเนินการหรือมีมาตรการตามสมควรเพื่อป้องกันอุบัติเหตุที่อาจจะเกิดขึ้นกับผู้ใช้งานในการสัญจรไปมา และไม่กำกับ ตรวจสอบ และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น ทั้งไม่มีการบำรุงรักษาทางดังกล่าว ย่อมเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ เป็นเหตุให้รถยนต์ตกหลุมพลิกคว่ำทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 767/2558)

**คดีที่สาม** เหตุเกิดเพราะไม่ติดตั้งสัญญาณไฟเตือนสิ่งกีดขวางบนถนน

ข้อเท็จจริงของคดี คือ ในเวลาประมาณ 20 นาฬิกา นาย ค. ได้ขับขี่รถจักรยานยนต์ไปตามถนนเลียบบคลองที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล แต่เมื่อถึงบริเวณที่เกิดเหตุซึ่งไม่มีไฟฟ้าส่องสว่างและถนนมีสภาพชำรุดบางส่วน ปรากฏว่ามีถึงน้ำมันขนาดความจุ 200 ลิตร ตั้งกีดขวางผิวจราจรโดยไม่มีสัญญาณแสงไฟส่องเตือน รถจักรยานยนต์ที่นาย ค. ขับขี่มาจึงเสียหลักล้มลง เป็นเหตุให้ศีรษะของนาย ค. กระทบพื้นอย่างแรงและเสียชีวิตในเวลาต่อมา

ภรรยาและบุตรของนาย ค. จึงฟ้องเทศบาลต่อศาลปกครองว่า การที่นาย ค. ถึงแก่ความตายเป็นผลจากผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ดูแลถนนสาธารณะให้มีสภาพดีและไม่ติดตั้งสัญญาณไฟเตือนให้ผู้ใช้งานได้รู้ถึงอุปสรรคที่กีดขวางผิวจราจร และมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการเสียชีวิตของนาย ค.

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีได้แย้งว่า ได้มีการนำถังน้ำมันขนาดความจุ 200 ลิตร ทาสีสะท้อนแสงขาวแดงจำนวน 2 ใบ ไปวางไว้บริเวณห่างจากจุดที่ถนนชำรุดประมาณ 5 เมตร และ 30 เมตร เพื่อเป็นสัญลักษณ์และแจ้งเตือนให้ผู้ใช้งานทราบแล้ว อีกทั้งบริเวณดังกล่าวมีไฟฟ้าชนิดหลอดแสงจันทร์ติดตั้งอยู่ และมีป้ายแจ้งเตือนติดตั้งไว้ด้วย เพียงแต่ไม่มีการติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉินเท่านั้น

**เทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ? และกรณีเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?**

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกตามมาตรา 53 (1) ประกอบกับมาตรา 50 (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในการสัญจรได้โดยสะดวกและปลอดภัย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีให้เจ้าหน้าที่นำถังน้ำมันขนาด 200 ลิตร ทาสีสะท้อนแสงขาวแดงจำนวน 2 ใบ ไปวางไว้บริเวณห่างจากจุดที่ถนนชำรุดดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่พอสมควรแก่เหตุ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ติดตั้งสัญญาณไฟฉุกเฉินในเวลากลางคืนเพื่อแจ้งเตือนให้ผู้ใช้งานได้ทราบเป็นสัญลักษณ์อีกชั้นหนึ่งโดยอ้างว่ามีไฟฟ้าส่องสว่างชนิดหลอดแสงจันทร์ติดตั้งอยู่แล้ว ย่อมเป็นการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ยังไม่เพียงพอกับสถานการณ์ จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 740/2555)

จากข้อเท็จจริงและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น ถือว่าเป็นอุทธรณ์ที่ดีและเป็นประโยชน์ทั้งสำหรับประชาชนทั่วไปซึ่งจะทำให้เข้าใจถึงสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งอาจสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(1) การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ จะต้องมีการวินิจฉัยอำนาจหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติเพื่อบริการสาธารณะ และหน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้เกิดความเสียหายขึ้น

(2) ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น มีสิทธิยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) นอกจากนั้น หากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้นทำให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด และความเสียหายนั้นเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ผู้นั้นย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากมูลเหตุแห่งละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้อีกด้วย

(3) การที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ และหากในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายได้กำหนดมาตรการหรือวิธีการในการดำเนินการไว้หลายประการ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจใช้ดุลพินิจในการเลือกมาตรการหรือวิธีการอย่างใด ๆ นั้น ต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเลือกใช้มาตรการหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดให้ครบถ้วนและเหมาะสมกับสถานการณ์แต่ละกรณีไป การที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดแล้วแต่การดำเนินการนั้นไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย หรือมาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้นั้นไม่เหมาะสมหรือไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ กรณีย่อมถือได้ว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ดังนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงยังคงมีหน้าที่ต้องแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ความเสียหายอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่หมดสิ้นไป