

รถของกลางสูญหายไปจากสถานที่เก็บรักษา หัวหน้าสถานีตำรวจ ... ต้องรับผิดชอบหรือไม่ ?

หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้แก่ประชาชน การป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดทางอาญา ของ “ผู้พิทักษ์สันติราษฎร์” หรือที่ประชาชนเรียกกันโดยทั่วไปว่า “ตำรวจ” เพื่อปกป้องคุ้มครองดูแลประชาชนให้มีความปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และเกิดความสงบสุขในสังคม ถือเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเป็นภาระหน้าที่ทางด้านการอำนวยความสะดวกทางอาญาที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ดังกล่าวนี้ อาจทำให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ทรัพย์สินอันเนื่องจากการกระทำความผิดหรือของกลางมาอยู่ในความคุ้มครองดูแลเพื่อใช้ในการพิสูจน์ทางคดีหรือจัดการอย่างอื่นตามหน้าที่ในทางราชการ

ในโอกาสเริ่มต้นปีพุทธศักราช ๒๕๖๐ สำนักงานศาลปกครองขอขอบคุณวารสารตำรวจที่กรุณาให้พื้นที่เพื่อเผยแพร่สาระน่ารู้เกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองหรือบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดี จากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในรูปแบบอุทาหรณ์จากคดีปกครอง ซึ่งถือว่าเป็นสาระความรู้ที่ผู้อ่านสามารถศึกษาและทำความเข้าใจได้ง่ายยิ่งขึ้น และขอถือโอกาสนี้ในการเริ่มต้นสิ่งดี ๆ อันเป็นความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันในการเสริมสร้างความรู้ทางด้านกฎหมายอีกมิติหนึ่ง เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการที่ดีหรือปกป้องคุ้มครองสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านบทความทางวิชาการที่ได้ลงพิมพ์เผยแพร่ในวารสารตำรวจ

บทความทางวิชาการฉบับแรกนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับทรัพย์สินอันเป็นของกลางในคดีอาญา คือ “รถยนต์ของกลาง” ได้สูญหายไปจากการดูแลรักษาของตำรวจ และบริษัทประกันภัยรถยนต์ได้ฟ้องเป็นคดีแพ่ง ซึ่งศาลแพ่งพิพากษาให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ขณะเดียวกันสำนักงานตำรวจแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบซึ่งต่อมา สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งขณะนั้นเป็นผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาล และในฐานะหัวหน้าสถานีรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน (บางส่วน) ตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

ปัญหาที่น่าสนใจในคดีนี้ คือ ประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ บทที่ ๙ ข้อ ๔.๑ และข้อ ๔.๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการเก็บรักษารถของกลางไว้ว่า ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้หัวหน้าสถานีมีหน้าที่เก็บรักษารถของกลางไว้ภายในบริเวณสถานที่ทำการของตนหรือสถานที่อื่นใดตามที่ผู้กำกับการตำรวจนครบาล (ผู้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ) กำหนด โดยการเก็บรักษาให้ใช้ความระมัดระวังตรวจตราของกลางให้เป็นอยู่ตามสภาพเดิมเท่าที่สามารถจะรักษาไว้ได้ ทั้งนี้ ในกรณีจำเป็น ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อาจกำหนดสถานที่เก็บรักษารถของกลางไว้เป็นการเฉพาะก็ได้

แต่กรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติมิได้มีการจัดให้มีสถานที่สำหรับเก็บรักษารถของกลางไว้ โดยเฉพาะ ในทางปฏิบัติหัวหน้าสถานีตำรวจแต่ละแห่งจึงต้องจัดหาที่เก็บของกลางเอง เมื่อเป็นเช่นนั้น หากรถยนต์ของกลางสูญหายไปจากสถานที่ที่กำหนดดังกล่าว หัวหน้าสถานีตำรวจจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นเหตุให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลภายนอกหรือไม่

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับ “การกำหนดสถานที่และมาตรการหรือวิธีการ” ในการเก็บรักษารถยนต์ของกลางเพื่อให้เกิดความปลอดภัย และถือว่าเป็นข้อพิจารณาสำคัญในการวินิจฉัยว่า หัวหน้าสถานีตำรวจนครบาลประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ ?

สถานที่และมาตรการเก็บรักษารถยนต์ของกลางในคดีนี้ปรากฏข้อเท็จจริง คือ สถานที่เก็บรถของกลางที่จัดไว้เดิมอยู่ห่างจากตัวอาคารสถานี ๓๐ เมตร แต่เนื่องจากในวันที่มีการยึดรถยนต์ของกลางนั้น สถานที่เก็บของกลางดังกล่าวมีรถของกลางที่ยึดไว้ก่อนหน้านั้นจอดอยู่เต็มพื้นที่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงจัดที่เก็บรถยนต์ของกลางเพิ่มเติม โดยจัดเก็บรักษารถยนต์ของกลางไว้บริเวณโรงจอดรถของนายตำรวจและ

ผู้มาติดต่อราชการบางส่วน แต่ไม่มีรถผู้มาติดต่อปะปนอยู่เพราะมีรถยนต์ของกลางจอดเต็มพื้นที่ ซึ่งโรงจอดรถดังกล่าวเป็นแบบมีหลังคาอยู่ห่างจากสถานีเพียง ๑๐ เมตร มีแสงไฟส่องสว่างชัดเจน อยู่ใกล้กับทางขึ้นลงตัวอาคารที่เป็นห้องทำงานฝ่ายสืบสวนที่มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตลอด ๒๔ ชั่วโมง และใกล้กับห้องทำงานเสมียนคดีที่มีหน้าที่ดูแลของกลางซึ่งสามารถมองเห็นได้โดยง่าย พร้อมทั้งสั่งการให้พนักงานสอบสวนเจ้าของคดีและเจ้าหน้าที่เสมียนคดีคอยตรวจตราดูแลตลอด อีกทั้งบริเวณดังกล่าวยังอยู่ติดกับที่จอดรถจักรยานยนต์และรถยนต์สายตรวจซึ่งใช้เป็นจุดปล่อยแถวสายตรวจออกปฏิบัติหน้าที่ทุกวัน นอกจากนี้ผู้ฟ้องคดียังสั่งการให้มีการจัดเครื่องบังคับล้อล็อกไว้ป้องกันการโจรกรรมรถยนต์ และติดป้ายไว้ว่าเป็นรถยนต์ของกลางอย่างชัดเจน

การกำหนดสถานที่และมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวเพียงพอต่อการป้องกันและดูแลรถยนต์ของกลางให้ปลอดภัย อันจะเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีไม่ต้องรับผิดชอบค่าสินไหมทดแทนกรณีรถยนต์ของกลางสูญหายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่สถานที่เก็บรักษารถยนต์ของกลางซึ่งผู้ฟ้องคดีจัดให้เป็นที่ยึดรถยนต์ของกลางเพิ่มเติมอยู่ภายในบริเวณสถานีตำรวจ และเป็นสัดส่วน อีกทั้งมีการติดป้ายไว้ว่าเป็นรถยนต์ของกลางอย่างชัดเจน ถือได้ว่ามีความปลอดภัยกว่าสถานที่เก็บรถของกลางเดิมที่อยู่ห่างจากตัวอาคารสถานี ๓๐ เมตร และการจัดให้มีเครื่องบังคับล้อล็อกไว้ ซึ่งแม้ว่าอุปกรณ์ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นเพียงเหล็กบางแต่ก็มีใช้อยู่แล้วในราชการและมีจำนวนจำกัด จึงถือเป็นมาตรการที่ดีที่สุดและเข้มงวดกว่าการใช้แผงเหล็กกันหรือใช้โซ่คล้อง ประกอบกับการดูแลรักษาของกลางของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับรถของกลางแล้ว ซึ่งการสูญหายของรถยนต์ของกลางคันดังกล่าวเกิดจากคนร้ายมุ่งหมายโจรกรรมโดยเฉพาะ แม้จะได้ป้องกันดูแลรักษาตามสมควรแก่หน้าที่ก็ตาม และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และข้อจำกัดเรื่องสถานที่เก็บของกลาง ประกอบกับระเบียบปฏิบัติมิได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่จัดเวรยามดูแลรถของกลางทุกคันตลอดระยะเวลา ๒๔ ชั่วโมง ว่าเป็นการเฉพาะการสูญหายของรถยนต์ของกลางคันดังกล่าว จึงเกิดจากความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงพฤติการณ์ที่ผู้ฟ้องคดีได้พยายามในการเก็บรักษารถยนต์ของกลางแล้ว ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้กำกับการสถานีตำรวจนครบาลได้ใช้ความระมัดระวังในการป้องกันและดูแลรถยนต์ของกลางคันดังกล่าวตามสมควรแก่หน้าที่แล้ว หาได้จงใจหรือกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่

จึงพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้ผู้ฟ้องคดีชดเชยค่าสินไหมทดแทน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๘๘/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่มุ่งคุ้มครองเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในหน้าที่และเกิดความเสียหายโดยไม่ตั้งใจ หรือมีความผิดพลาดเพียงเล็กน้อยในการปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น แต่ยังเป็นการวางบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้นั้น หากเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรฐานหรือหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ตลอดจนหาวิธีการหรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองดูแลและป้องกันมิให้เกิดความเสียหายตามที่พึงจะกระทำได้แม้ว่าจะมีข้อจำกัดก็ตาม และได้กระทำตามหน้าที่ด้วยความระมัดระวังตามสมควรแก่กรณีแล้ว แม้จะมีความเสียหายเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว เพราะการดำเนินการใด ๆ ของเจ้าหน้าที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์เฉพาะตัว อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติงานในหน้าที่เฉพาะเมื่อเป็นการกระทำที่จงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของรัฐ