

## อำนาจเทศบาล...กับการจัดทำบริการสาธารณะ ที่ (ไม่) คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน

โดยนายนิรุธ อินทร พนักงานคดีปกครองปฏิบัติการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร สำนักวิจัยและวิชาการ  
สำนักงานศาลปกครอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการจัดทำบำรุงรักษาและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งการบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองจะต้องยึดหลักการสำคัญ คือประโยชน์สุขของประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่าประโยชน์สุขของบุคคลกลุ่มน้อย เนื่องจากการที่ฝ่ายปกครองเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองจะต้องมีได้มีจุดมุ่งหมายที่จะจัดทำบริการสาธารณะขึ้นเพื่อประโยชน์ของผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะแต่จะต้องเป็นการจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนทุกคน คือประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติหรือได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้น กิจกรรมใดที่ฝ่ายปกครองจัดทำขึ้นเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับบุคคลใดโดยเฉพาะ จึงไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำบริการสาธารณะ

ดังนั้นที่เทศบาลได้จัดทำบริการสาธารณะที่ไม่คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบจากการจัดทำบริการสาธารณะตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๕๒ - ๕๔/๒๕๕๓

โดยมีข้อเท็จจริงว่า เทศบาลนคร อ. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจรโดยได้รื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือคงไว้เพียงบางส่วนทั้งสองข้างหรือข้างใดข้างหนึ่งของถนนเพื่อขยายผิวจราจรทำเป็นที่จอดรถทำให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนที่ใช้ทางเท้าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และขัดต่อพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกรมโยธาธิการ เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวงและงานทาง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถระยะแวนต์ไม่ และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงชนบทและทางหลวงเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๓ และอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ต้องจัดให้มีทางเท้าด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อทางเท้าและตัดหรือย้ายต้นไม้โดยมิได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนถือเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีการใช้เครื่องจักรขุดเจาะรูล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทำให้ได้รับความเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๗๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมาตรา ๕๖ (๑) และ (๖) ประกอบกับมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเทศบาลนครไว้ว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้... ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ... จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ... และมาตรา ๕๐ วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการ

บ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ ... และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า ให้เทศบาล... มีอำนาจและหน้าที่ในการ จัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้... (๒) การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ... (๑๐) การส่งเสริมสงเคราะห์และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และ ผู้ด้อยโอกาส... (๒๕) การผังเมือง (๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร...

ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของผู้ถูกฟ้องคดีหลายประการ กล่าวโดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เป็นที่ เห็นได้ว่าทางบกที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นทางสาธารณะที่อยู่ในเขตเมืองหรือ เขตชุมชน และทางสาธารณะที่อยู่ในเขตเมืองหรือในเขตชุมชนดังกล่าว ย่อมเป็นทางที่มีไว้บริการ ประชาชนทุกคนไม่ว่าผู้นั้นจะสัญจรด้วยการเดินหรือใช้รถจักรยานหรือรถจักรยานยนต์หรือรถยนต์ หรือด้วยวิธีการอื่นใดอันพึงใช้ทางนั้นในการสัญจรได้ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าทางเท้า ถือเป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะที่ทำไว้ให้คนเดิน

ถนนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจรที่พิพาทดังกล่าว ล้วนแต่เป็นถนนที่มีทางเท้าอยู่ทั้งสองข้างทางทั้งสิ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษา ทางเท้าด้วย ดังที่มาตรา ๕๖ (๑) ประกอบมาตรา ๕๓ (๑) และมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๓) แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินโครงการดังกล่าวโดยการรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัด หรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดเพื่อขยายผิวจราจรเป็นการตัดโอกาสประชาชนที่จะใช้ ทางเท้าโดยสิ้นเชิง และการขยายผิวจราจรโดยรื้อทางเท้าออกไปทั้งหมดย่อมทำให้ประชาชน ต้องลงมาเดินบนผิวจราจรแทน ซึ่งไม่มีความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินและหาก การขยายผิวจราจรในย่านชุมชน มีวัตถุประสงค์เพื่อทำเป็นช่องทางจอดรถสองข้างทางดังที่ ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวมาในคำอุทธรณ์แล้ว ก็เป็นที่เห็นได้ว่าประชาชนจะต้องลงมาเดินบนผิวจราจร ในช่องทางถัดไปแทน ซึ่งนอกจากจะก่อให้เกิดอันตรายในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนแล้ว ยังจะเป็นการกีดขวางการจราจรซึ่งทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดหรือไม่คล่องตัวตามมาอีกด้วย

แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะอ้างว่าถนนที่ดำเนินการขยายผิวทางจราจรดังกล่าวมิได้อยู่ใน ประเภททางหลวงเทศบาลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจากมิได้ลงทะเบียนไว้ เป็นทางหลวงเทศบาลก็ตามแต่เมื่อถนนดังกล่าว เป็นทางหลวงในเขตเทศบาลที่ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างหรือขยายหรือบูรณะหรือบำรุงรักษา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบที่จะนำมาตรฐาน และลักษณะของทางหลวง งานทางและเขตทางหลวง มาตรฐานที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และ เสาพาดสาย ตามประกาศกรมโยธาธิการมาประกอบการพิจารณาในการขยายผิวจราจรทั้ง ๒๔ โครงการ โดยอนุโลม และเมื่อถนนดังกล่าวล้วนแต่มีความกว้างผิวจราจรไม่น้อยกว่า ๖.๐๐ เมตร

และมีทางเท้าทั้งสองทางทั้งสิ้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปทั้งหมดหรือคงไว้เพียงบางส่วนทั้งสองข้างหรือข้างใดข้างหนึ่งของถนนที่มีความกว้างข้างละน้อยกว่า ๑.๕๐ เมตร จึงไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลตามประกาศกรมโยธาธิการแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อทางเท้าที่มีอยู่เดิมและตัดหรือย้ายต้นไม้ที่ปลูกบนทางเท้าออกไปเพื่อขยายผิวจราจร จึงเป็นการคำนึงถึงแต่ความสะดวกของผู้ใช้รถเท่านั้น โครงการดังกล่าวไม่ได้ทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้นกว่าเดิม และมีได้ทำให้เกิดความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนที่จะต้องใช้ทางเท้า รวมทั้งไม่เป็นไปตามมาตรฐานและลักษณะของทางหลวงเทศบาลแต่อย่างใด จึงถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยไม่มีเหตุผลอย่างชัดแจ้งอันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางเท้าซึ่งเป็นการบริการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติอีกด้วย

หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ปัจเจกบุคคลที่ต้องเสียไปกับประโยชน์ที่จะได้รับว่าได้สัดส่วนกันหรือไม่ คู่หมิ่นที่จะต้องรื้อถอนสิทธิของคน ๆ หนึ่งเพื่อให้สาธารณะได้ประโยชน์ ซึ่งหลักการสำคัญจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชนเป็นสำคัญ อันจะเป็นเจตนารมณ์สูงสุดในการบริหารราชการแผ่นดิน

---