

เทศบาลตำบล ... ทำถนน ไม่สน ! ชาวบ้าน

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของเทศบาลโดยปรับปรุงถนนเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่ทำให้เอกชนบางคนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จนกระทั่งได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

เรื่องมีอยู่ว่า ในปี 2526 ผู้ฟ้องคดีและญาติฯ ชุดที่ดินของตนเชื่อมกับคลองและใช้เรือเป็นพาหนะสัญจรและการขนส่งพืชผลทางการเกษตรจากที่พักอาศัยของตนและญาติออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ ต่อมา ในปี 2546 ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้ก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติดคอนกรีตเลียบบคลองมหาสวัสดิ์พร้อมวางท่อลอดคูและฝังกลบคลองซอย จำนวน 15 ซอย ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการก่อสร้างวางท่อลอดคู เนื่องจากสร้างความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและบริวาร ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้เรือในการสัญจรและขนส่งสินค้าเพียงทางเดียว ไม่มีทางสัญจรอื่นจึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการแก้ไขท่อน้ำลอด โดยทำสะพานหรือบล็อกคอนเวิร์สให้เรือสัญจรผ่านเข้า - ออกได้

ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาลตำบล) ได้แย้งว่าผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือสัญจรไป - มา และใช้ประโยชน์เข้า - ออกในพื้นที่ได้ตามปกติโดยใช้วิธีเดินทางมาที่ถนนสาธารณะแล้วนำสัมภาระลงเรือเดินทางเข้าไปในที่ดินของตนและการก่อสร้างสะพานเป็นความประสงค์ของชุมชนในเขตพื้นที่และเป็นการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามภารกิจและหน้าที่ของเทศบาล

การทำหน้าที่ของเทศบาลถือว่าได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ ? และเป็นกรณีที่ถือว่าเทศบาลได้ปฏิบัติหน้าที่จนก่อให้เกิดภาระกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควรหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การดำเนินการสร้างถนนของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่มาตรา 50 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดไว้ (... เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (2) ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ วรรคสอง บัญญัติว่า การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบการประเมินผล การปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ...) และการสร้างถนนทดแทนสะพานไม้ที่มีอยู่เดิมก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนที่อาศัยสัญจรไปมาในเส้นทางดังกล่าวสามารถใช้เส้นทางได้อย่างสะดวกสบายมากขึ้น

แต่อย่างไรก็ดี แม้เทศบาลมีอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งการที่จะปฏิบัติราชการภายใต้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีได้นั้น จะต้องพิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ในการใช้อำนาจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มาตรการหรือวิธีการดังกล่าวก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุดหรือไม่ และหากดำเนินการตามมาตรการหรือวิธีการดังกล่าวไปแล้วจะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากน้อยเพียงใด เมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ราษฎรและสังคมโดยส่วนรวม

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวางท่อลอดคูและฝังกลบซอยเพื่อทำเป็นถนนมีผลทำให้ปิดทางเข้า - ออกคลองซอยในบริเวณที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยและประกอบสัมมาอาชีพ ทำให้การสัญจรเข้า - ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปยังคลองมหาสวัสดิ์เพื่อดำเนินชีวิตและประกอบสัมมาอาชีพไม่สามารถกระทำได้ตามปกติ อีกทั้ง ในเส้นทางเดียวกันกับถนนพิพาทบริเวณคลอง ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนตำบลใกล้เคียง ได้ใช้บล็อกคอนเวิร์สแทน

ท่อกอนกรีตทรงกลมทำให้นถนนในบริเวณดังกล่าวอยู่ในสภาพที่เรือสามารถสัญจรเข้า - ออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ ซึ่งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ เพื่อจัดให้มีหรือบำรุงทางบกและทางน้ำตามมาตรา 50 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมว่า หากไม่ดำเนินการฝังท่อลอดคู่และฝังกลบคลองข่อยทำเป็นถนน ยังมีวิธีการจัดทำทางหรือถนนวิธีอื่นที่ยังผลให้เกิดประโยชน์แก่ราษฎรที่มีความจำเป็นต้องสัญจรทางบกและทางน้ำอย่างเท่าเทียมกันหรือไม่

แต่ในกรณีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมแก่การจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุวัตถุประสงค์และก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือภาระแก่ราษฎรน้อยที่สุด แต่อย่างใด จึงถือได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร เพราะเป็นการปิดกั้นเส้นทางสัญจรโดยปกติของผู้ฟ้องคดีและบริวาร

ดังนั้น แม้การสร้างทางจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยรวม และเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา 50 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แต่เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้เรือสัญจรเข้า - ออกจากที่ดินของตนผ่านคลองข่อยออกสู่คลองมหาสวัสดิ์ได้ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 162/2555)

คดีนี้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการที่ดีของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แม้กฎหมายจะให้มีความอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ก็มีไว้จะใช้อำนาจตัดสินใจดำเนินการได้ตามอำเภอใจ แต่จะต้องเลือกดำเนินการในแนวทางที่เหมาะสมทั้งประโยชน์สาธารณะและความเดือดร้อนเสียหายแก่เอกชน โดยต้องเกิดประโยชน์กับสาธารณะมากและก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือภาระกับราษฎรน้อยที่สุดเท่านั้น ครับ !

นายปกครอง