

สะพานข้ามคลอง ... ประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายเอกชน

จัดทำโดย นายนิรุธ อินทร พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานครในการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาการจราจรและใช้เป็นเส้นทางลัดจากเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครออกสู่พื้นที่จังหวัดปทุมธานี ซึ่งคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด แต่ทั้งศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องกันว่า มิให้รื้อถอนสะพาน เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่ประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นได้รับแล้ว การก่อสร้างสะพานจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า

คดีนี้นอกจากศาลปกครองสูงสุดจะนำหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ **“หลักความได้สัดส่วน”** มาใช้ในการวินิจฉัยแล้ว ศาลปกครองยังได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับขั้นตอนและวิธีการสำคัญในการใช้อำนาจของกรุงเทพมหานครที่มีบางส่วนเกี่ยวข้องกับกิจการที่อยู่ในพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งอยู่นอกเขตอำนาจของกรุงเทพมหานครอีกด้วย

จึงนับเป็นคดีปกครองที่น่าศึกษาสำหรับนักวิชาการกฎหมายปกครอง ตลอดจนหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป

ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้อาศัยในหมู่บ้านใกล้กับบริเวณที่มีการก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะและถนนพิพาท ไม่เห็นด้วยกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้อำนวยการเขต) ก่อสร้างสะพานข้ามคลองหกวาเชื่อมต่อกับโครงการก่อสร้างถนนซอยสายใหม่ ๓๙ หรือซอยผ่องสุวรรณ เนื่องจากเมื่อรถวิ่งลงจากสะพานอาจทำให้วิ่งมาชนบ้านของผู้ฟ้องคดี เพราะรัศมีวงเลี้ยวไม่เพียงพอและการก่อสร้างถนนจะทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมและจะมีปัญหามลพิษ อีกทั้งจะเกิดแรงสั่นสะเทือนของรถบรรทุกที่สัญจรไปมา และการก่อสร้างสะพานพิพาทเป็นกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เสนอเรื่องเพื่อขอรับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร ในภายหลังจากที่สะพานพิพาทได้ก่อสร้างเสร็จแล้ว จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ตามมาตรา ๘๓ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้กรุงเทพมหานครรื้อถอนสะพาน

คดีนี้มีประเด็นที่น่าศึกษา ๒ ประเด็น คือ (๑) การที่กรุงเทพมหานครก่อสร้างสะพานโดยปลายสะพานด้านหนึ่งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จังหวัดปทุมธานี จะต้องขอรับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและต้องได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จังหวัดปทุมธานี ก่อนหรือไม่ ? และ (๒) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัย มิให้รื้อถอนสะพานโดยอาศัยเหตุผลใด ?

โดยมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเขตในเรื่องดังต่อไปนี้... (๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ (๗) การวิศวกรรมจราจร และตามมาตรา ๘๓ กรุงเทพมหานครอาจดำเนินการนอกเขตกรุงเทพมหานครได้เมื่อ (๑) การนั้นจำเป็นต้องกระทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร หรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชน

ในกรุงเทพมหานคร และ (๒) ได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และ (๓) ได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดราชการส่วนท้องถิ่น หรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วแต่กรณี

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นแรกว่า การก่อสร้างสะพานข้ามคลองหกวาเป็นการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำและจัดเป็นการดำเนินการด้านกิจการด้านวิศวกรรมจราจรซึ่งถือเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามมาตรา ๘๙ (๖) และ (๗) แต่เนื่องจากด้านหนึ่งของปลายสะพานอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลคูคต จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นการดำเนินการนอกเขต กรุงเทพมหานครจึงต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ของมาตรา ๙๓ (๒) และ (๓) โดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครและได้รับความยินยอมจากองค์การบริหารส่วนตำบล **เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการก่อสร้างสะพานข้ามคลองหกวาแล้วเสร็จโดยไม่ได้เสนอให้สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบก่อน** แม้ต่อมาสภากรุงเทพมหานครจะได้มีมติเห็นชอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการนอกเขตในการก่อสร้างสะพาน แต่ก็เป็นการให้ความเห็นชอบภายหลังสะพานก่อสร้างเสร็จแล้ว กรณีจึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามมาตรา ๙๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

สำหรับเหตุผลที่ไม่ให้รื้อถอนสะพานนั้น ศาลปกครองสูงสุดให้เหตุผลว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำและทางระบายน้ำ ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สามารถก่อสร้างสะพานข้ามคลองสาธารณะเชื่อมทางสาธารณะได้ตามหลักการเพื่อบริการสาธารณะหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะและเมื่อการก่อสร้างสะพานมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการจราจรและใช้เป็นเส้นทางลัดจากพื้นที่เขตสายไหมเชื่อมออกสู่พื้นที่จังหวัดปทุมธานี ถือเป็นการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ แม้การเปิดใช้สะพานจะทำให้สภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ฟ้องคดีและผู้พักอาศัยใกล้เคียงต้องต่างไปจากเดิม เนื่องจากสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปมีสิ่งรบกวนมากขึ้นจากยวดยานที่สัญจรผ่านไปมาบริเวณนั้นเพิ่มขึ้น แต่เมื่อชั่งน้ำหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับ เปรียบเทียบกับผลกระทบที่ผู้ฟ้องคดีรวมทั้งประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นจะได้รับแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการก่อสร้างสะพานจะเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวมมากกว่า จึงสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมและของเอกชนผู้ได้รับผลกระทบกับทั้งเป็นไปตามหลักความจำเป็นและหลักความสัมฤทธิ์ผลของการกระทำทางปกครองเพื่อให้ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินการไปอย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการให้รื้อถอนสะพานจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะทั้งในแง่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการก่อสร้างและการรื้อถอนและประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมที่จะต้องเสียไป ซึ่งไม่คุ้มกับประโยชน์ที่จะได้รับหลังจากการรื้อถอนสะพาน ส่วนความเสียหายหรือปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีตามที่อ้างก็เป็นเพียงการคาดการณ์ล่วงหน้าตามความเข้าใจของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้หามาตรการแก้ไขให้เหมาะสมแล้ว

ดังนั้น โครงการก่อสร้างสะพานและถนนพิพาทจึงเป็นโครงการที่มีประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวมมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสะพานพิพาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๔/๒๕๕๕)

จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว สอดคล้องกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ คือ **“หลักความได้สัดส่วน”** ซึ่งหลักกฎหมายนี้มีความมุ่งหมายที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจโดยคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์มหาชนกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

กับเอกชนโดยการเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย
เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากที่สุดและกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลน้อยที่สุด
ดังนั้น แม้การเลือกใช้มาตรการนั้นๆ จะทำให้เอกชนคนใดคนหนึ่งได้รับผลกระทบบ้าง แต่หากเป็นเรื่อง
ที่จำเป็นต้องกระทำและผลของการกระทำก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากกว่าผลกระทบที่เอกชนได้รับแล้ว
ก็ไม่มีเหตุที่ศาลจะสั่งให้หน่วยงานทางปกครองแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้ว
