

“ดุลพินิจ” ที่เลือกใช้ ... เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

นายณัฐพล ลือสินหาท พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกในด้านการคมนาคมขนส่งให้แก่ประชาชน นับเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นอย่างทั่วถึงและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน แต่การจัดทำบริการสาธารณะในบางกรณีอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อบุคคลหรือประชาชนบางกลุ่มได้ ดังนั้น การใช้ดุลพินิจตัดสินใจที่จะจัดให้มีการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างผลกระทบหรือความเสียหายของผู้ได้รับผลกระทบกับผลประโยชน์ของสาธารณะที่เกิดขึ้นกับประชาชนเป็นสำคัญ

คดีปกครองที่นำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกในการปรับปรุงเส้นทางทางเดินรถโดยสารสาธารณะ โดยผู้ประกอบการบางรายได้รับประโยชน์และผู้ประกอบการบางรายสูญเสียประโยชน์จากการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ซึ่งจากคดีนี้นอกจากจะมีบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองแล้วยังได้อธิบายถึงขั้นตอนสำคัญในการให้โอกาสผู้ถูกระงับสิทธิซึ่งไม่ใช่ผู้ยื่นคำขอได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานในกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนออกคำสั่งทางปกครองด้วย

เรื่องราวของคดีนี้ เกิดขึ้นจากการที่ผู้ฟ้องคดี (บริษัท น.) ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสารในเส้นทางสายภูเก็ต – นครศรีธรรมราช ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และสายภูเก็ต – นครศรีธรรมราช (ข) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ (บริษัท ว.) ได้รับใบอนุญาตในเส้นทางสายนครศรีธรรมราช – กระบี่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ และได้ขอปรับปรุงเส้นทางเป็นสายนครศรีธรรมราช – กระบี่ – ภูเก็ต ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการขนส่งทางบก)

ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือคัดค้านโดยให้เหตุผลว่า จะทำให้เกิดปัญหาการแย่งรับผู้โดยสารกับเส้นทางที่ผู้ฟ้องคดีได้รับใบอนุญาต อีกทั้งในขณะนั้นเส้นทางที่ไปจังหวัดภูเก็ตก็มีรถโดยสารวิ่งให้บริการจำนวนมากเพียงพอกับผู้โดยสารอยู่แล้ว

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง) ได้มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นทางเลือกให้ประชาชนได้มีทางเลือกในการเดินทางเพิ่มขึ้น และเพื่อเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนการท่องเที่ยว ประกอบกับแนวเส้นทางช่วงอำเภอทุ่งใหญ่และอำเภอลำทับ ยังไม่มีรถโดยสารให้บริการไปถึงจังหวัดภูเก็ต จึงได้มีประกาศฉบับที่ ๑๔๖๗ (พ.ศ. ๒๕๔๗) ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ ปรับปรุงเส้นทางจากเดิมสายนครศรีธรรมราช – กระบี่ เป็นนครศรีธรรมราช – กระบี่ – ภูเก็ต และนายทะเบียนตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้บันทึกเปลี่ยนแปลงเส้นทางดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แล้ว

ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งและประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งที่ให้นายทะเบียนบันทึกการเปลี่ยนแปลงเส้นทาง รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันชำระค่าเสียหาย

คดีนี้มีข้อเท็จจริงที่สำคัญเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีมติอนุมัติตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ไม่ได้มีการแจ้งให้ผู้ประกอบการที่ได้รับผลกระทบ (ที่ถูกทับซ้อนเส้นทาง)

โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานแต่อย่างใด มีเพียงผู้ฟ้องคดีเท่านั้นที่มีหนังสือคัดค้านการปรับปรุงเส้นทางเดินรถ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้พิจารณาหนังสือคัดค้านดังกล่าวในการประชุมเพื่อมีมติอนุมัติปรับปรุงเส้นทาง

ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือคัดค้านและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาแล้ว จะถือว่า ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดี (ซึ่งถือเป็น “คู่กรณี” ตามนัยมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙) ได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว หรือไม่ ?

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐาน แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นหนังสือคัดค้านการปรับปรุงเส้นทางเดินรถและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว กรณีจึงถือได้ว่า ในการพิจารณาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีมติในเรื่องการปรับปรุงเส้นทางเดินรถดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีมีโอกาสดำเนินการโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานตามที่มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดไว้แล้ว

สำหรับประเด็นว่า การใช้ดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่มีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? นั้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจกำหนดเส้นทาง จำนวนผู้ประกอบการขนส่ง และจำนวนรถสำหรับการขนส่งประจำทางระหว่างจังหวัดตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และได้นำรายละเอียดและข้อมูลที่ข้อ ๒ ของหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกำหนดหรือปรับปรุงเส้นทางเดินรถประจำทางกำหนด มาประกอบการพิจารณาปรับปรุงเส้นทางด้วยแล้ว กรณีจึงเห็นว่าเมื่อเปรียบเทียบระหว่างผลประโยชน์ที่ประชาชนระหว่างอำเภอทุ่งใหญ่และอำเภอลำทับได้รับจากการที่มีรถโดยสารประจำทางตรงไปจังหวัดพังงาหรือจังหวัดภูเก็ตโดยไม่ต้องต่อรถที่อำเภอลำทับเช่นแต่ก่อน กับผลกระทบต่อการเดินรถในเส้นทางที่ทับซ้อนในเรื่องของรายได้ของผู้ฟ้องคดีแล้ว การจัดการบริการรถโดยสารสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างพอเพียงและมีความสะดวกรวดเร็ว ถือเป็นจุดมุ่งหมายหลักของการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (กรมการขนส่งทางบก) เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุดจากบริการสาธารณะ รวมไปถึงสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะดังกล่าวได้อย่างทั่วถึง

การมีมติอนุมัติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางตามคำขอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๘/๒๕๕๔)

คดีนี้ เป็นกรณีที่ศาลปกครองได้เข้าไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยของฝ่ายปกครองในการมีมติให้ปรับปรุงเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางว่าเป็นไปโดยชอบด้วยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ หรือไม่ ? โดยคำนึงถึงจุดมุ่งหมายสำคัญของกฎหมายที่ให้อำนาจอรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในเรื่องการเดินทางโดยรถโดยสารประจำทาง ๓ ด้าน คือ (๑) ต้องจัดบริการรถโดยสารสาธารณะอย่างพอเพียง (๒) ประชาชนต้องได้รับความสะดวกและรวดเร็วจากบริการสาธารณะดังกล่าว และ (๓) ประชาชนต้องสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สูงสุดของประชาชนที่ได้รับจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวและผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องตามหลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครอง ต้องเลือกใช้มาตรการที่จำเป็นและสามารถทำให้วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจบรรลุผลสำเร็จ โดยก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับความเสียหายที่เอกชนได้รับ อย่างไรก็ตาม หากการกระทำหรือมาตรการใดก่อให้เกิดผลกระทบที่รุนแรงต่อเอกชนและเห็นได้ชัดว่ามีน้ำหนักมากกว่าผลประโยชน์ของสาธารณะ ย่อมถือว่าการกระทำหรือมาตรการดังกล่าวขัดต่อหลักความได้สัดส่วนในการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง