

**เทศบาล ... ประกาศจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบนถนนหลวง
แต่กระทบสิทธิการใช้ที่ดินของเอกชน**

โดย นายนิรัฐ อินทร
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ มาตรา ๕๐ (๑) และ (๓) กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า (๑) ห้ามมิให้ผู้ใดปรุงอาหาร ขายหรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ (๒) ใช้รถยนต์หรือล้อเลื่อนเป็นที่ปรุงอาหารเพื่อขายหรือจำหน่ายให้แก่ประชาชนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ (๓) ขายหรือจำหน่ายสินค้าซึ่งบรรจุรถยนต์ รถจักรยานยนต์ หรือล้อเลื่อนบนถนนหรือในสถานสาธารณะ วรรคสอง บัญญัติว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับแก่การปรุงอาหารหรือการขายสินค้าตาม (๑) หรือ (๒) ในถนนส่วนบุคคลหรือในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศผ่อนผันให้กระทำได้ในระหว่างวัน เวลาที่กำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจร โดยนายกเทศมนตรีมีฐานะเป็น “เจ้าพนักงานท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในคดีล้มระบียบกฎหมายฉบับนี้ มีประเด็นที่น่าสนใจ ๒ ประเด็น (๑) ประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีที่ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีที่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม และ (๒) ประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเทศบาลตามกฎหมายดังกล่าวในการออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ แต่ผลของการดำเนินการดังกล่าวทำให้บริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เกิดสิ่งสกปรก กลิ่นเหม็น ไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย มีปัญหาการจราจร

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายกเทศมนตรี) ได้มีประกาศเทศบาล เรื่อง กำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้า ตามโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนบริเวณถนนหลวง รวมถึงบริเวณหน้าที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเป็นที่ตั้งโรงเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ระหว่างเวลา ๑๗ นาฬิกา ถึง ๒๔ นาฬิกา ส่วนวันหยุดเวลา ๑๖ นาฬิกา ถึง ๒๔ นาฬิกา ทำให้มีผู้จำหน่ายสินค้ามาจำหน่ายจำนวนมากและทำให้บริเวณดังกล่าวสกปรกส่งกลิ่นเหม็นไม่เป็นระเบียบ มีปัญหาการสัญจรของประชาชนและนักเรียนจนเกิดอุบัติเหตุหลายครั้ง และทำให้โรงเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่อยู่ในเกณฑ์มาตรฐานการประเมินคุณภาพและภาพลักษณ์สถาบันการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือขอความร่วมมือให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับปรุงสิ่งแวดล้อมหน้าโรงเรียน และห้ามนำสินค้ามาจำหน่ายตลอดแนวหน้าโรงเรียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีขนย้ายพ่อค้าแม่ค้า ทรัพย์สินและบริวารออกไปจากถนนหลวง

ผู้ถูกฟ้องคดีได้แย้งว่า การดำเนินการประกาศจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าในบริเวณถนนหลวงได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจร เนื่องจากเป็นบริเวณที่มีร้านจำหน่ายสินค้านำร่องอยู่ก่อนมานานประมาณ ๒๐ ปีแล้ว และได้มีการทำความสะอาดและมีเจ้าหน้าที่ช่วยดูแลการจราจร อีกทั้ง ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันและจัดระเบียบการจำหน่ายและคัดเลือกผู้จำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ โดยมีอาจารย์ใหญ่ ผู้ช่วยฝ่ายปกครองและผู้ช่วยฝ่ายอาคารของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นกรรมการด้วย จึงย่อมเป็นผลดีต่อประชาชนในการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้า ความสะอาดในบริเวณจุดผ่อนผัน มิใช่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีว่า แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอโดยชัดแจ้งว่าให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศจุดผ่อนผัน แต่เมื่อพิจารณาคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ฟ้องคดีประสงค์ที่จะให้ศาลปกครองเพิกถอนประกาศฯ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และประกาศกำหนดจุดผ่อนผันเป็น “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถยื่นฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีนี้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ เว้นแต่กรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ขึ้นฟ้องจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะรับคดีไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีประกาศดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๗ จึงถือว่าเป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องภายในวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี แต่เนื่องจากเหตุพิพาทเกิดขึ้นบริเวณหน้าโรงเรียนซึ่งเป็นสถานศึกษา การรับคำฟ้องไว้พิจารณาจึงย่อมเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม ศาลปกครองจึงรับคดีนี้ไว้พิจารณา

ส่วนประเด็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจออกประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าโรงเรียนของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? และการดำเนินการกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นในเขตเทศบาลตามกฎหมายย่อมมีอำนาจประกาศผ่อนผันได้ด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

แต่ถึงแม้การออกประกาศดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลที่มีจุดประสงค์ให้ประชาชนโดยเฉพาะคนยากจนในพื้นที่ได้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนและได้ประกอบอาชีพโดยสุจริต มีรายได้ อันส่งผลให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ต้องคำนึงถึงความเดือดร้อนเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับด้วย การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินกิจการสถานศึกษา นอกจากมีหน้าที่อบรมให้ความรู้ทางวิชาการและปลูกฝังระเบียบวินัยยังต้องดูแลคุณภาพชีวิตของครูและนักเรียนตามมาตรฐานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการซึ่งมีทั้งมาตรฐานภายในและภายนอก โดยมาตรฐานภายนอกโรงเรียนจะต้องมีการจัดสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเรียนรู้ ส่งเสริมสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของผู้เรียนและบุคคลที่เกี่ยวข้องอีกด้วย เมื่อการจำหน่ายสินค้าบริเวณหน้าโรงเรียนมีความไม่เป็นระเบียบ เกิดความแออัดสกปรก และทอระบายน้ำมีกลิ่นเหม็นจากสิ่งปฏิกูลที่เกิดจากการจำหน่ายสินค้า ผู้ฟ้องคดีย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหายอย่างมากจากประกาศและทำให้นักเรียน ผู้ปกครอง ครู และประชาชนทั่วไปไม่สะดวกในการสัญจรเนื่องจากการจราจรคับคั่ง เกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง ซึ่งย่อมส่งผลต่อคุณภาพชีวิตของครูและนักเรียนของโรงเรียนตามมาตรฐานการศึกษาของกระทรวงศึกษาธิการ และผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจดูแลความสงบเรียบร้อยความปลอดภัยในการสัญจรและความสะอาดบนถนนสาธารณะได้อย่างเพียงพอตามอำนาจหน้าที่ที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๕๖ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติได้

จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศกำหนดจุดผ่อนผันให้จำหน่ายสินค้า (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๘๗/๒๕๕๖)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดมีข้อสังเกตแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีควรออกประกาศใหม่ โดยควรกำหนดพื้นที่การจำหน่ายสินค้าโดยเว้นระยะห่างบริเวณประตูเข้าออกโรงเรียนด้านละไม่น้อยกว่า ๓ เมตร และเริ่มจำหน่ายสินค้าในวันทำการระหว่างเวลา ๑๗.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป ซึ่งจะทำให้ความเดือดร้อนเสียหายของผู้ฟ้องคดี ครู นักเรียน ผู้ปกครอง และประชาชนผู้เกี่ยวข้องลดน้อยลง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ในการใช้อำนาจกระทำการใดๆ ก็ตามที่กฎหมายอนุญาตไว้ว่า จะต้องไม่ใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ แต่จะต้อง พิจารณาข้อเท็จจริงอย่างรอบด้านโดยนอกจากจะคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นในอันที่จะทำให้การดำเนินการ บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจเป็นหลักแล้ว ผลของการดำเนินการจะต้องเกิดประโยชน์กับสาธารณะ มากเมื่อเทียบกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชน นอกจากนี้ คดีนี้ยังมีหลักกฎหมายสำคัญว่าในกรณีที่ฝ่ายปกครอง ได้ใช้อำนาจในลักษณะที่เป็น “คำสั่งทางปกครองทั่วไป” (ซึ่งหมายถึง การใช้อำนาจที่มีผลเป็นการทั่วไปเฉพาะกรณีใด กรณีหนึ่งและ ไม่เจาะจงเฉพาะบุคคลใดบุคคลหนึ่งและ ใช้บังคับกับคราวใดคราวหนึ่ง) ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการ (อุทธรณ์หรือร้องทุกข์) ตามที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครอง