

“ปรับปรุงถนน” เอกชนเสียหาย ... แต่สาธารณะได้ประโยชน์มากกว่า !

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

เมื่อกล่าวถึงหลักความได้สัดส่วน (Principle of proportionality) หลายท่านอาจจะเคยได้ศึกษาหรือค้นคว้าจากตำรากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายพื้นฐานมาบ้างแล้ว เนื่องจากหลักความได้สัดส่วนถือเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไปที่สำคัญและเป็นหลักในการตรวจสอบการกระทำทั้งหลายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อมิให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้จนไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจ หรืออีกนัยหนึ่งหลักความได้สัดส่วนนี้จะนำไปใช้เพื่อควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจนั่นเอง คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดที่จะนำมาเสนอในสามสัมพันธ์ สศป. ฉบับนี้ถือเป็นตัวอย่างและอธิบายถึงหลักกฎหมายนี้ได้อย่างชัดเจนและน่าสนใจ เนื่องจากการนำหลักความได้สัดส่วนมาปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะ แต่เป็นเหตุทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์บ้านและที่ดินในซอยพัฒนานนท์ 1 ซึ่งเดิมซอยนี้เป็นถนนในโครงการหมู่บ้านพัฒนานนท์ ก่อสร้างมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2523 ผู้ฟ้องคดีอยู่อาศัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2524 จนถึงต้นปี พ.ศ. 2549 ไม่ปรากฏว่ามีน้ำท่วมขอยหรือระดับถนนทรุดตัว เจ้าของโครงการหมู่บ้านได้ยกซอยพัฒนานนท์ให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ แต่ประมาณกลางเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานเขต) ได้ดำเนินการวางท่อระบายน้ำและปรับปรุงพื้นผิวจราจรในซอยพัฒนานนท์ 1 จากถนนคอนกรีตเป็นลาดยางมะตอยสูงจากพื้นถนนเดิม 35 เซนติเมตร ทำให้ถนนที่สร้างใหม่มีระดับสูงกว่าบ้านของประชาชนส่วนมากที่อาศัยอยู่ในซอยดังกล่าว รวมทั้งบ้านของผู้ฟ้องคดีด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรุงเทพมหานคร) ดังกล่าวทำให้ตนได้รับความเสียหาย เนื่องจากไม่สามารถนำรถยนต์เข้าออกจากบ้านได้ตามปกติ ประตูรั้วเปิดปิดลำบากอันเนื่องจากถนนมีระดับสูงกว่าพื้นบ้านมาก ระหว่างการก่อสร้างถนนต้องนำรถยนต์ไปจอดในที่จอดรถของเอกชนทำให้เสียค่าใช้จ่ายทั้งค่าจอดรถ ค่าจ้างช่างก่อสร้างเทคอนกรีตยกพื้นบริเวณประตูรั้วหน้าบ้านให้สูงเท่ากับระดับถนนที่สร้างใหม่ ทำท่อระบายน้ำเชื่อมกับท่อระบายน้ำที่วางขึ้นใหม่ วางรางประตูรั้วเหล็กใหม่ จึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชำระเงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย

ปัญหาว่าการปรับปรุงถนนในซอยพิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่ ? ซึ่งมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน) บัญญัติว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันกำหนดว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวว่า การจำกัดสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินจะกระทำมิได้โดยมีบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและจะต้องกระทำเพียงเท่าที่จำเป็นโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธินั้น เมื่อการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 89 (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มิได้เป็น

การจำกัดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในทรัพย์สิน รวมถึงสิทธิในการใช้สอยทรัพย์สิน ผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิในทรัพย์สิน และสามารถใช้สอยทรัพย์สินได้เช่นเดิม เพียงแต่ได้รับผลกระทบจากการที่พื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถของตน มีระดับต่ำกว่าพื้นถนนภายหลังการปรับปรุงข้างเท่านั้น มิได้กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด อีกทั้งการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ก็เพื่อให้ระดับของพื้นถนนพิกพาและท่อระบายน้ำของถนนพิกพาที่มีระดับสูงขึ้นเสมอกับถนนซอยข้างเคียงเพื่อป้องกันน้ำท่วมเมื่อฝนตก โดยไม่ปรากฏว่ามีระดับความสูงเกินกว่ามาตรฐานค่าความสูงของถนนในเขตกรุงเทพมหานครของเขตที่พิกพา หากไม่ยกระดับถนน และท่อระบายน้ำให้สูงกว่าเดิมให้เสมอกับถนนซอยข้างเคียงก็จะเป็นเหตุให้ไม่อาจป้องกันน้ำที่จะไหลจากถนนซอยข้างเคียงซึ่งมีระดับที่สูงกว่าลงมาท่วมซอยพิกพาได้ รวมถึงไม่สามารถระบายน้ำจากถนนซอยพิกพาออกไปสู่ถนนซอยข้างเคียงได้ อันจะเป็นเหตุให้การแก้ไขปัญหาไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะได้

การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นไปอย่างมีเหตุผล เหมาะสม พอสมควรแก่เหตุ และเป็นการกระทำเพียงเท่าที่จำเป็น ทำให้การปรับปรุงถนนสามารถป้องกันน้ำท่วมข้างได้อย่างแท้จริง กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ส่วนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้รับความเสียหายจากการที่พื้นถนนมีระดับความสูงเพิ่มขึ้น ทำให้น้ำท่วมขังพื้นหน้าบ้านบริเวณที่จอดรถเวลาฝนตกและทำให้รถยนต์เข้าออกบ้านได้ไม่สะดวกก็ตาม แต่ผลเสียที่ผู้ฟ้องคดีได้รับถือได้ว่าเป็นผลกระทบโดยปกติธรรมดาที่ในการปรับปรุงถนนทั่วไปจะต้องมีการยกระดับพื้นถนนและท่อระบายน้ำให้สูงขึ้นกว่าเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคดีนี้เป็นกรณียกระดับพื้นถนนและท่อระบายน้ำให้เสมอกับพื้นถนนและระดับท่อระบายน้ำของถนนเมนเพื่อป้องกันน้ำท่วม ซึ่งถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นพิเศษแตกต่างจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปรับปรุงถนนโดยทั่วไปแต่อย่างใด กรณีจึงถือได้ว่าได้สัดส่วนกันระหว่างมาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เลือกใช้ให้วัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดี และนอกจากการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนใหญ่ในถนนซอยพิกพาแล้ว ผู้ฟ้องคดีเองก็ยังได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมิได้รับแต่เพียงผลเสียอย่างเดียวเท่านั้น หากแต่ยังได้รับประโยชน์ด้วยเช่นกัน ดังนั้น เมื่อการปรับปรุงพื้นถนนซอยพิกพาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นไปโดยชอบด้วยหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองและได้ดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชน จึงไม่อาจถือได้ว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พิกพาซอยพิก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 239/2556)

คดีนี้จึงไม่เพียงแต่ศาลปกครองสูงสุดจะอธิบายหลักกฎหมายสำคัญ คือ หลักความได้สัดส่วนว่ามีหลักการที่เป็นสาระสำคัญที่ฝ่ายปกครองจะต้องคำนึงถึง 3 ประการ คือ ความเหมาะสมของมาตรการที่เลือกใช้ ความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามมาตรการที่เลือก และดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชนซึ่งจะต้องได้สัดส่วนกันแล้ว ยังถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งอาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั่วไปว่า จะต้องกระทำไปภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนของการกระทำทางปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริงโดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุดเพียงเท่าที่จำเป็น โดยฝ่ายปกครองต้องใช้ดุลพินิจและชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนที่เกี่ยวข้องประกอบกันด้วย