

บันไดสะพาน (สาธารณะ) ปิดทางเข้าออกที่ดินเอกชน เกินสมควรหรือไม่ ?

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในรัฐเสรีประชาธิปไตย ล้วนให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะดำเนินการใด ๆ ในทางที่จะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องกระทำได้ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น

“หลักความได้สัดส่วน” ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครองที่ได้มีการบัญญัติไว้ เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับจวบจนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560) โดยหลักความได้สัดส่วนนี้ มีหลักการที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย มิให้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยจะต้องใช้ดุลพินิจเลือกกระทำการ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเท่าที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์ต่อสาธารณะกับความเสียหายของประชาชน

คดีที่นำมาเล่าสู่กันฟังในคอลัมน์ว่าไรต์คดีปกครองฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทที่ศาลปกครองสูงสุด นำหลักความได้สัดส่วนมาวินิจฉัย ซึ่งนอกจากจะทำให้นักวิชาการกฎหมายปกครองได้เสริมสร้างความรู้ความเข้าใจหลักกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังถือเป็นหลักปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องตระหนักในการทำหน้าที่เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยไม่ต้องไม่ละเลยต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวด้วย

โดยคดีนี้กรมทางหลวง ได้ดำเนินการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณด้านหน้าที่ดินของผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (ผู้ฟ้องคดี) แต่บันไดสะพานได้ปิดทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกือบทั้งหมด ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินได้ และเจ้าของที่ดินได้ขอให้แก้ไขแล้ว แต่กรมทางหลวงไม่ได้ดำเนินการแก้ไข

จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้กรมทางหลวงแก้ไขแบบบันไดสะพาน

ข้อเท็จจริงของคดีนี้ คือ ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินว่างเปล่าหน้ากว้าง 10 เมตร และไม่ได้อาศัยในที่ดินแปลงนั้น อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีได้ทราบว่ามีการก่อสร้างสะพานปิดบังหน้าที่ดิน ภายหลังการก่อสร้างสะพานแล้วเสร็จตามสัญญา

กรมทางหลวง (ผู้ถูกฟ้องคดี) อ้างว่า ก่อนดำเนินการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน มีการติดป้ายประกาศแจ้งให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน และไม่ได้แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าจะมีการก่อสร้างสะพานในบริเวณดังกล่าว แต่เจ้าหน้าที่ของกรมทางหลวงได้เสนอแนวทางแก้ไขตำแหน่งบันไดสะพานตามรูปแบบใหม่ โดยให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดียังกล่าวอ้างในชั้นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดว่า จุดก่อสร้างสะพาน เป็นถนน 4 ช่องจราจร ใกล้สี่แยกไฟจราจร อยู่บริเวณย่านชุมชนหนาแน่น มีการจราจรคับคั่ง ใกล้ตลาดและโรงเรียน มีนักเรียนและประชาชนเดินข้ามเป็นจำนวนมากและเกิดอุบัติเหตุบ่อยครั้ง สามารถอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทาง ให้ได้รับประโยชน์สูงสุด

ปัญหา คือ การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? โดยคดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้กรมทางหลวงชี้แจงเกี่ยวกับการแก้ไขแบบบันไดสะพานที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกที่ดินได้ โดยให้คำนึงถึงความปลอดภัยของโครงสร้าง ความสะดวกและความปลอดภัยของประชาชนผู้ใช้สะพานและประโยชน์ใช้สอยของสะพานคนเดินข้ามเป็นสำคัญ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการกำหนดจุดและรูปแบบในการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน เป็นการดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อบริการสาธารณะ โดยจะต้องดำเนินการชอบด้วยรูปแบบขั้นตอนและคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

เมื่อการก่อสร้างสะพานมีบันไดสะพานที่มีความยาว 11.30 เมตร ปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่มีความยาว 10 เมตร เกือบตลอดทั้งแนว และที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีทางเข้าออกเฉพาะด้านหน้าที่ดินเพียงทางเดียว ส่วนด้านหลังและด้านข้างทั้งสองข้างของที่ดินติดกับที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกถนนได้ อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินเพียงรายเดียวที่บันไดสะพานคนเดินข้ามถนนพาดผ่าน ดังนั้น **ผู้ถูกฟ้องคดีย่อมเล็งเห็นได้ว่า การก่อสร้างบันไดสะพานคนเดินข้ามถนนดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีโดยตรง** การที่ผู้ถูกฟ้องคดีติดป้ายประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน แต่ไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ จึงเป็นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ให้ข้อมูล ชี้แจงและให้เหตุผลแก่ผู้ฟ้องคดีก่อนจะมีการกำหนดตำแหน่ง แบบรูปสะพานและดำเนินการก่อสร้างสะพาน และไม่คำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และแม้ว่าการก่อสร้างสะพานดังกล่าวจะเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและการกำหนดจุดก่อสร้างสะพานจะเกิดประโยชน์ต่อประชาชนผู้เดินข้ามถนนก็ตาม แต่ในการจัดทำบริการสาธารณะจะต้องคำนึงถึงความเสียหายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการก่อสร้างด้วย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างบันไดสะพานคนข้ามถนน ซึ่งมีบันไดสะพานทอดยาวปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีเกือบตลอดทั้งแนว จนทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกถนนและไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามสมควร จึงเป็นการ **ใช้ดุลพินิจโดยไม่เหมาะสมและเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย** เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการแก้ไขแบบบันไดสะพานคนเดินข้ามถนน เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้

เมื่อการแก้ไขบันไดสะพานคนข้ามตามแบบรูปสะพานที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอต่อศาลปกครองสูงสุด ทำให้ไม่ปิดบังหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าออกถนนและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามสมควร จึงพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขให้แล้วเสร็จภายใน 120 วันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1491/2559)

คดีนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของ “หลักความได้สัดส่วน” ที่เข้ามามีบทบาทในการควบคุมไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ แม้จะเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้ก็ตาม โดยเฉพาะเมื่อกฎหมายให้อำนาจ “ดุลพินิจ” หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องพิจารณาความเหมาะสมของทางเลือกที่จะดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์และความจำเป็นของการดำเนินการ ซึ่งจะต้องเป็นทางเลือกที่เกิดผลรายน้อยที่สุดกับปัจเจกบุคคล รวมทั้งประโยชน์ที่สาธารณะจะได้รับจะต้องมากกว่าความเสียหายที่ปัจเจกบุคคลที่เกี่ยวข้องจะได้รับ เมื่อในสังคมประชาธิปไตยได้ให้ความสำคัญกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินสมควรแก่เหตุด้วย ประการสำคัญ ก่อนที่จะดำเนินการใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่หากผลของการกระทำนั้นกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพอย่างร้ายแรงแก่ปัจเจกบุคคล ก็จำเป็นต้องแจ้งหรือชี้แจง

ให้ปัจเจกบุคคลผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวทราบข้อมูลและให้เหตุผลเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจก่อนที่จะมีการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ดังนั้น คดีนี้ นอกจากนักวิชาการกฎหมายปกครองจะมีความรู้ความเข้าใจหลักกฎหมายที่สำคัญ คือ “หลักความได้สัดส่วน” แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังได้วางหลักการบริหารการที่ดีที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้เป็นแนวทางในการบริหารการได้เป็นอย่างดีอีกด้วย
