

ป้ายและเวทีบังหน้าร้านค้า ... รื้อด้วยครับ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังฉบับนี้ เป็นเรื่องของเทศบาลใช้อำนาจกระทำการทางปกครองทำให้เอกชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาเพื่อยกเลิกสัญญาและแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย

โดยคดีนี้เกิดจากการที่เทศบาล (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1) ได้รับอนุญาตจากแขวงการทางเมื่อปี 2544 ให้ใช้พื้นที่ในบริเวณเขตทางหลวงเพื่อปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ให้สวยงาม เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ต่อมาปี 2550 ได้ก่อสร้างป้ายและเวทีเพื่อจัดงานโดยไม่ได้รับอนุญาตจากแขวงการทาง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) เนื่องจากผิดเงื่อนไขที่ห้ามปลูกสิ่งก่อสร้างหรือป้ายที่อาจบดบังสายตาผู้ขับขี่ แต่ก็ไม่ได้ทักท้วงการดำเนินการติดตั้งป้ายและเวทีแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและดำเนินกิจการร้านถ่ายเอกสารได้คัดค้านการติดตั้งป้ายและเวทีดังกล่าว เนื่องจากปิดกั้นตลอดแนวหน้าที่ดิน สวนหย่อมปิดทางเข้า-ออกตลอดแนวหน้าที่ดิน ปิดกั้นทางลมและบดบังสายตาและทัศนียภาพ และเทศบาลได้ขออนุญาตติดตั้งป้ายต่อไปอีก 2 ปี โดยแขวงการทางไม่อนุญาตเนื่องจากไม่ปฏิบัติตามข้อสัญญาในหนังสือขออนุญาตใช้พื้นที่และให้รื้อถอนป้ายและเวทีออก

แต่เทศบาลมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้คำพิพากษาให้เทศบาลรื้อถอนป้ายและเวที และให้แขวงการทางเปิดทางเข้าออกสู่ถนนหลวงให้กับตนเอง

ประเด็นปัญหาก็คือ การที่เทศบาลก่อสร้างป้ายและเวทีดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ข้อกฎหมายสำคัญ คือ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 มาตรา 47 วรรคหนึ่ง กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมาย โดยในการอนุญาตจะกำหนดเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ รวมทั้งมีอำนาจกำหนดมาตรการเพื่อรักษาสงแวดล้อม ป้องกันอุบัติเหตุและการติดขัดของการจราจรด้วย

ดังนั้น การที่เทศบาลได้รับอนุญาตจากแขวงการทางให้ใช้พื้นที่ในบริเวณเขตทางหลวงเพื่อปรับปรุงสภาพภูมิทัศน์ แต่เทศบาลได้สร้างป้ายและเวทีเพิ่มเติมโดยแขวงการทางมิได้อนุญาตให้ติดตั้งป้ายและเวทีและมิได้ทักท้วง จะถือว่าได้มีการอนุญาตแล้วหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้จะไม่มีหนังสืออนุญาตให้ติดตั้งป้ายและเวทีก็ตาม แต่เมื่อเป็นพื้นที่ที่แขวงการทางอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อปรับปรุงเป็นสวนหย่อมและไม่ได้ทักท้วงการติดตั้งป้ายและเวที ทั้งยังแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบด้วยการติดตั้งป้ายและเวทีมีระยะเวลา 2 ปี กรณีจึงถือเป็นการอนุญาตให้ดำเนินการได้ตามมาตรา 47 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

แต่เมื่อต่อมาแขวงการทางได้มีหนังสือแจ้งให้เทศบาลรื้อถอนป้ายและเวที ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ได้แจ้งให้เทศบาลรื้อย้ายสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ออกไปให้พื้นที่เขตก่อสร้างทางหลวงแล้ว ดังนั้น เทศบาลจึงต้องทำการรื้อย้ายป้ายและเวทีออกไป เมื่อเทศบาลไม่ดำเนินการ จึงถือเป็นการก่อสร้างสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงโดยไม่ได้รับอนุญาตและเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยมาตรา 47 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และเมื่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีที่เทศบาลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

จึงพิพากษาให้เทศบาลดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพื่อติดตั้งป้ายในเขตทางหลวงออกไป (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 440/2557)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองซึ่งแม้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ แต่หน่วยงานก็จำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย และหากกฎหมายบัญญัติให้สามารถกำหนดเงื่อนไขใด ๆ เพื่อให้ผู้ได้รับอนุญาตดำเนินการหรือห้ามดำเนินการ จะต้องตรวจสอบและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขอย่างครบถ้วนและถูกต้อง ดังเช่นคดีนี้แม้ว่าเทศบาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงภูมิทัศน์เพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่อันเป็นบริการสาธารณะ แต่เมื่อได้รับอนุญาตจากหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องภายใต้เงื่อนไขใด ๆ แล้ว ทั้งหน่วยงานที่อนุญาตและรับอนุญาตก็ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงหรือเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพราะกฎหมายแต่ละฉบับมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะในด้านอื่น ๆ แตกต่างกัน ประการสำคัญแม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจตามกฎหมายในการกระทำการใด ๆ ในทางปกครองเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ก็มิได้หมายความว่าจะใช้อำนาจนั้นตามอำเภอใจ แต่จะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงความเหมาะสมของวิธีการที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามกฎหมายที่ให้อำนาจ และวิธีการนั้นจะต้องกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชนเท่าที่จำเป็น ทั้งยังต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชนด้วย หากประโยชน์สาธารณะที่ได้รับมีเพียงเล็กน้อยเมื่อเทียบกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับเอกชนย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ... ครับ !

นายปกครอง