

ใช้ชื่อ “ถนนต้นตอ” ชาวบ้านร้องขอ ... คุณพิณต้องชอบ !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของนายกเทศมนตรีในการเปลี่ยนชื่อถนน โดยทนายของตระกูลที่ใช้ชื่อสกุลเป็นชื่อถนนเดิมอ้างว่า ได้รับความเสียหายเนื่องจากได้มอบให้ราชการใช้เพื่อเชิดชูเกียรติที่ครอบครัวได้สร้างชื่อเสียงให้กับทางอำเภอ

ข้อเท็จจริงในคดีนี้คือ นาย ล. ได้อุทิศที่ดินบางส่วนของตนแบ่งหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ โดยมีได้มีข้อสงวนสิทธิให้ใช้ชื่อบุคคลใดเป็นชื่อถนนหรือห้ามมิให้มีการเปลี่ยนชื่อถนน และถนนเส้นนี้ได้ใช้ชื่อ “ถนนรัฐxxxx” มาเป็นเวลากว่า 10 ปีแล้ว โดยบุคคลในตระกูลรัฐxxxx ไม่ได้เป็นผู้ยกที่ดินให้ใช้ก่อสร้างถนนดังกล่าวแต่อย่างใด ต่อมา เทศบาลได้เปลี่ยนชื่อถนนเป็น “ถนนต้นตอ”

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ชื่อ “ถนนรัฐxxxx” เกิดจากการที่บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีเคยได้รับการยกย่องให้เป็นพ่อแห่งชาติและแม่ดีเด่น ทนายจึงได้มอบชื่อสกุลให้แก่เทศบาลเพื่อใช้เป็นชื่อถนน และใช้ชื่อนี้มาเป็นเวลานานโดยไม่มี การคัดค้านจากผู้ใด อีกทั้งถนนดังกล่าวได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2549 - พ.ศ. 2551) ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาลตำบล) ด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายกเทศมนตรี) ไม่ใช้ชื่อถนนตามเจตนารมณ์เดิม และทำการเปลี่ยนป้ายชื่อ “ถนนรัฐxxxx” เป็น “ถนนต้นตอ” โดยไม่มีเหตุผล ทำให้ผู้ฟ้องคดีและทนายได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ป้ายชื่อถนนดังเดิม

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชี้แจงว่า การเปลี่ยนป้ายชื่อเป็นถนนต้นตอได้ทำไปตามความประสงค์ของชาวบ้าน และได้มีการประชุมชาวบ้านพร้อมกัน ณ ศาลาอเนกประสงค์ประจำหมู่บ้าน เพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยมีชาวบ้านและทนายของสกุลรัฐxxxx เข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้ใช้ชื่อถนนต้นตอ

นายกเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงป้ายชื่อถนนพิพาทหรือไม่ ?

โดยมาตรา 50 (2) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ประกอบมาตรา 16 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อไม่ปรากฏเอกสารหลักฐานใดที่แสดงถึงความตกลงร่วมกันระหว่างตระกูลรัฐxxxx กับสภาเทศบาลในขณะนั้นว่าให้ใช้ชื่อถนนรัฐxxxx อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้เห็นชอบให้ตระกูลรัฐxxxx นำป้ายชื่อมาติดตั้งเพื่อเป็นชื่อของถนน และแม้ว่าจะได้มีการใช้ชื่อถนนดังกล่าวเรื่อยมาโดยไม่มีผู้ใดคัดค้านและระบุอยู่ในแผนพัฒนาสามปีด้วย แต่ก็ไม่ใช่ข้อห้ามตามกฎหมายที่จะทำให้ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงชื่อถนนได้

แต่ถึงแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการเปลี่ยนป้ายชื่อถนน แต่การใช้ดุลพินิจก็ต้องชอบด้วยกฎหมาย มีเหตุผลเพียงพอ ทั้งต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนประกอบกันอย่างเหมาะสม

นายกเทศมนตรีใช้ดุลพินิจเปลี่ยนป้ายชื่อถนนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นนี้ว่า เมื่อการใช้ดุลพินิจในการเปลี่ยนป้ายชื่อถนนเนื่องมาจากมีชาวบ้านมาร้องขอ ทั้งมติของที่ประชุมชาวบ้านก็เห็นชอบให้ใช้ชื่อถนนต้นตอ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงได้ทำการติดตั้งป้ายชื่อถนนต้นตออันเป็นชื่อที่เป็นคุณลักษณะบ่งชี้เฉพาะว่าเป็นถนนทางเข้าหมู่บ้าน ส่วนกรณีการให้นัดประชุมชาวบ้านเพื่อรับฟังความคิดเห็นในการเปลี่ยนป้ายชื่อถนนดังกล่าวเป็นเพียงการรับฟังข้อมูลในเบื้องต้นเพื่อประกอบดุลพินิจในการพิจารณาเปลี่ยนชื่อถนนเท่านั้น เนื่องจากไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในกรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ แม้ว่าจะมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่มาก และไม่มีการทำประชาพิจารณ์ แต่ไม่เป็นเหตุที่จะทำให้การใช้ดุลพินิจในการเปลี่ยนชื่อถนนพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

ดังนั้น การใช้ข้อถกเถียงพิพาทว่าถนัดหรือไม่ ถือเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีเหตุผลเพียงพอและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.882/2557)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีในเรื่องการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองในการพิจารณาดำเนินการเรื่องใด ๆ ซึ่งอาจทำให้เอกชนได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบ โดยในเบื้องต้นนั้นฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายให้อำนาจในเรื่องนั้นหรือไม่ และหากกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการใด ๆ ไว้ก็ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายนั้นกำหนด และหากเป็นอำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองจะต้องใช้อำนาจนั้นอย่างมีเหตุผลเพียงพอ คำนึงถึงผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของเอกชนประกอบกัน โดยการชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายที่จะเกิดกับเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งก่อนการใช้อำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี เพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจพิจารณาในเรื่องทางปกครองได้อย่างถูกต้อง ครับ !

นายปกครอง