

“สะพานลอย” เพื่อประชาชน ! ... เอกชน “เสียหาย” ไม่มากเกินไป

นายณัฐพล ลือสิงหนาท

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การจัดทำบริการสาธารณะเป็นภารกิจหลักสำคัญของรัฐประการหนึ่งที่ดำเนินการไปเพื่อตอบสนองต่อประโยชน์หรือต่อความต้องการร่วมกันของประชาชน ซึ่งการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวเกิดขึ้นได้ทั้งจากการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเองผ่านกลไกทางหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งในระดับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น และจากการที่รัฐมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การสร้างถนน การสร้างเส้นทางเดินรถไฟ การสร้างสะพานลอย การให้บริการทางด้านสาธารณสุขไปรษณีย์ไฟฟ้า น้ำประปา รวมไปถึงการจัดทำบริการสาธารณะในด้านอื่น ๆ ที่จำเป็นและเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่ประชาชนพึงได้รับจากรัฐ

แต่ถึงแม้การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะจะเป็นอำนาจและหน้าที่สำคัญของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็มิได้หมายความว่า จะใช้อำนาจนั้นได้โดยอำเภอใจจนทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย เพราะยังมีปัจจัยหลายอย่างที่จะต้องคำนึงถึงก่อนที่จะมีการใช้อำนาจอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากการต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข รวมทั้งวิธีการและขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนด

คดีปกครองในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญคือ “หลักความได้สัดส่วน” มาวินิจฉัยการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะโดยการก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนน ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นเหตุให้เอกชนที่มีที่ดินบริเวณที่ถูกกำหนดให้เป็นจุดก่อสร้างได้รับความเสียหาย จึงได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ระงับการดำเนินการ และถึงแม้ว่าข้อพิพาทในคดีนี้จะเกิดขึ้นจากการกระทำตามหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่ลักษณะการใช้ อำนาจดังกล่าวก็สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกแห่งได้เป็นอย่างดี

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานเขตภาษีเจริญ) เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของกรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินการกำหนดจุดและก่อสร้างสะพานคนเดินข้ามถนนบริเวณหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยในการดำเนินการได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวเป็นการเฉพาะ และได้พิจารณาร่วมกันถึงสามครั้ง ได้มีการสอบถามความต้องการของประชาชน และได้พิจารณาถึงอันตรายที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนก่อนการดำเนินการ

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบริเวณหน้าที่ดินที่จะก่อสร้างสะพานจะใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างโชว์รูมและศูนย์บริการรถยนต์ ซึ่งหากมีการก่อสร้างสะพานจะส่งผลกระทบต่อการค้าบริการรถ บดบังทัศนียภาพ การสัญจรเข้าออกไม่สะดวก ไม่ปลอดภัยต่อทรัพย์สิน และจะทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าวมูลค่าลดลง ประกอบกับมีจุดอื่นที่เหมาะสมในการก่อสร้างมากกว่า จึงได้คัดค้านให้ระงับการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ได้ดำเนินการระงับการกำหนดจุดก่อสร้างแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ระงับการก่อสร้างและให้ย้ายจุดก่อสร้างออกไปจากหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี

สาระสำคัญของหลักความได้สัดส่วนคือ เป็นหลักกฎหมายที่ใช้ควบคุมการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หรือตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองมิให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยคำนึงถึงความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ ความเหมาะสมของมาตรการที่เลือกใช้ และดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชน โดยฝ่ายปกครองจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับกับผลกระทบหรือความเสียหายที่จะเกิดขึ้นกับเอกชนที่เกี่ยวข้อง หากสาธารณะได้รับประโยชน์

น้อยกว่าเมื่อเทียบกับความเสียหายที่เอกชนได้รับ ขอมเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนอันมีผลทำให้การใช้
อำนาจของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรณีจึงมีประเด็นที่น่าสนใจว่าหากผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการพิจารณากำหนดจุดก่อสร้างสะพาน
ไปตามที่กฎหมายให้อำนาจ แต่การดำเนินการได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี กรณีจะถือเป็นการดำเนินการ
ที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การกำหนดจุดก่อสร้างสะพานจะต้องมีผลทำให้เกิดความสะดวกและ
ปลอดภัยแก่ประชาชน รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อการจัดการจราจร และมีผลกระทบต่อเอกชนน้อยที่สุด โดยมีประโยชน์
ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมมากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชน และจะต้องกระทำโดยเปิดเผยมีการรับฟัง
ผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินการ อีกทั้ง ต้องใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาหนด
จุดก่อสร้างตามหลักเกณฑ์ทางด้านวิชาการและเทคนิคอย่างมีเหตุผล

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรุงเทพมหานครได้กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการกำหนด
จุดก่อสร้างสะพานในเขตกรุงเทพมหานคร และผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาถึงข้อเท็จจริงของสภาพพื้นที่และสภาพแวดล้อม
ตามหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติที่กรุงเทพมหานครกำหนดแล้ว เช่น ๑. ถนนมีผิวจราจร ๔ ช่องจราจรขึ้นไป
๒. มีปริมาณคนข้ามถนนหรือมีปริมาณการจราจรหนาแน่นหรือมีสถิติอุบัติเหตุรถชนผู้ข้ามถนนจำนวนมาก ๓. มีทางเท้า
กว้างอย่างน้อย ๒.๕๐ เมตร ๔. เป็นบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมทางสังคมที่เหมาะสม ๕. มีลักษณะทางกายภาพและ
สิ่งแวดล้อมของเขตทางที่เหมาะสมทางด้านวิศวกรรมในการก่อสร้าง ๖. ที่ตั้งของสะพานอยู่ไม่ห่างไกลจาก
ที่พัสดุโดยสารหรือป้ายรถประจำทาง และมีระยะห่างจากสะพานคนเดินข้ามถนนข้างเคียงประมาณ ๒๐๐ เมตร
๗. พยายามกำหนดให้สะพานอยู่ในแนวเสาอาคารหรือแนวรอยต่อที่ดินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากการร้องเรียน
ว่าบังอาคารหรือที่ดิน ๘. หลีกเลี่ยงที่จะกำหนดจุดใกล้เคียงกับธนาคาร และ ๙. ไม่กีดขวางทางเข้าออกรถยนต์ที่มีอยู่เดิม
ประกอบกับก่อนการกำหนดจุดก่อสร้างได้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณารวมสามครั้ง และได้มีการสอบถาม
ความคิดเห็นของประชาชนที่อยู่อาศัยและสัญจรบริเวณที่จะก่อสร้าง ทั้งได้มีการปิดประกาศให้ทราบถึง
การจะดำเนินการก่อสร้าง ตลอดจนได้พิจารณาข้อร้องเรียนคัดค้านการก่อสร้างจากผู้ฟ้องคดีแล้ว ดังนั้น การกำหนด
จุดก่อสร้างจึงเป็นการพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์ทางด้านวิชาการและด้านเทคนิคอย่างมีเหตุผล

กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนและรับฟังเหตุผลของบุคคลที่มีประโยชน์ได้เสีย
ประกอบการพิจารณาแล้ว จึงไม่อาจถือเป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการที่จุดก่อสร้างปิดบังหน้าที่ดินบางส่วน อันเป็นเหตุ
ให้ได้รับความไม่สะดวกในการประกอบธุรกิจนั้น เมื่อการก่อสร้างสะพานแล้วเสร็จก็จะแก้ปัญหาการจราจรและ
อุบัติเหตุ เนื่องจากบริเวณดังกล่าวไม่มีสะพานคนเดินข้ามถนน ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างผลเสียที่ผู้ฟ้องคดี
ได้รับกับประโยชน์สาธารณะที่จะได้รับแล้ว ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับมีสัดส่วนไม่มากเกินไปเมื่อเทียบกับ
ประโยชน์ที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับจากการดำเนินการกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน การกำหนดจุดก่อสร้างสะพาน
จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๕/๒๕๕๖)

คดีนี้เป็นทั้งบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีและเป็นอุทาหรณ์ที่ดีที่ทำให้หน่วยงานทางปกครอง
หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนหรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทราบว่า ในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ
ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจโดยนอกจากจะต้องดำเนินการไปตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข รวมทั้ง
วิธีการและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดแล้ว ยังต้องพิจารณาถึง “ความจำเป็น” “ความเหมาะสม” และ “ความสมดุล
ระหว่างประโยชน์สาธารณะกับความเสียหายของเอกชนในเวลาเดียวกัน” ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างยิ่งที่รัฐหรือ
ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ต้องคำนึงถึงก่อนที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว

เนื่องจากหลักความได้สัดส่วนเป็นหลักการที่ถูกกำหนดขึ้นเพื่อควบคุมการใช้อำนาจรัฐทั้งในการตรากฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ และในการควบคุมดุลพินิจในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองให้อยู่ภายใต้ขอบเขตบทบัญญัติแห่งกฎหมายและตรงตามวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

ดังนั้น แม้การดำเนินการดังกล่าวจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนบางราย แต่หากได้พิจารณาเปรียบเทียบชั่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับกับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนแล้ว เมื่อประชาชนส่วนใหญ่ได้รับประโยชน์มากกว่าความเสียหายที่เอกชนได้รับ การใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวย่อมเป็นการดำเนินการที่ชอบด้วยกฎหมาย
