

ปรับปรุงถนน ประชาชนเสียหาย ... หน่วยงานต้องรับผิดชอบ ?

โดย นางสาวจรรุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แม้การก่อสร้างและปรับปรุงถนนจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น องค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ก่อนที่จะดำเนินโครงการ หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการสำรวจตรวจสอบและชี้แจงทำความเข้าใจ พร้อมขอความร่วมมือหรือความยินยอมจากประชาชนผู้ที่จะได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าว ซึ่งหมายความว่าในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในการจัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงาน และการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ...

กรณีที่ต้ององค์การบริหารส่วนตำบลได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยการก่อสร้างและปรับปรุงถนน โดยถนนให้สูงขึ้นจนทำให้เอกชนที่อาศัยหรือทำกินอยู่ในพื้นที่รอบถนนดังกล่าวได้รับความเสียหาย หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการก่อสร้างและปรับปรุงถนนจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเอกชนที่ได้รับความเสียหายหรือไม่ ? หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าภายหลังเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้นแล้วได้ขอความร่วมมือกับเอกชนที่ไม่ได้รับผลกระทบเพื่อขอฝังท่อระบายน้ำ แต่ไม่ได้รับความร่วมมือ

คดีปกครองที่จะนำเสนอในคอลัมน์กฎหมายใกล้ตัวฉบับนี้มีคำตอบ ...

โดยเหตุของคดีเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (องค์การบริหารส่วนตำบล) ได้ดำเนินโครงการปรับปรุงถนนเพื่อการเกษตรเชื่อมต่อระหว่างหมู่บ้าน ซึ่งได้มีการจัดประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนและผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว โดยว่าจ้างเอกชนให้ทำการก่อสร้าง แต่เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จได้เกิดปัญหาน้ำท่วมขังที่นาบางส่วนของเอกชนซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดี เพราะเดิมถนนดังกล่าวอยู่ในระดับต่ำกว่าที่นาของผู้ฟ้องคดี เมื่อถึงฤดูฝนน้ำจะไหลผ่านถนนไปลงลำห้วย แต่เมื่อมีการก่อสร้างปรับปรุงถนนโดยการขุดดินบริเวณโดยรอบถนนให้สูงขึ้นประมาณ ๑ เมตร ถนนจึงไปขวางทางน้ำไหล ประกอบกับการก่อสร้างไม่ได้วางท่อระบายน้ำใต้ถนนบริเวณที่นาของผู้ฟ้องคดีไว้ ทั้งที่เงื่อนไขในสัญญาระบุให้ผู้รับจ้างต้องวางท่อระบายน้ำใต้ถนนเพื่อให้ น้ำไหลผ่านถนนได้โดยสะดวกเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำท่วมขังที่นาบริเวณใกล้เคียง เนื่องจากเจ้าของที่นาบริเวณข้างเคียงไม่ยินยอม

หลังจากผู้ฟ้องคดีร้องเรียนเพื่อให้มีการแก้ปัญหาดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้จัดซื้อท่อระบายน้ำ คสล. เพื่อจะฝังลงใต้ถนนให้น้ำไหลผ่าน แต่ไม่สามารถวางท่อระบายน้ำได้ เพราะเจ้าของที่นาข้างเคียงบางแปลงไม่ยินยอมให้ฝังท่อระบายน้ำ

ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดเชยค่าเสียหายจากการที่นาข้าวถูกน้ำท่วม

องค์การบริหารส่วนตำบลต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกในเขตพื้นที่รับผิดชอบ แม้การก่อสร้างปรับปรุงถนนจะเป็นการให้บริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่และเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในท้องถิ่น โดยโครงการดังกล่าวเป็นไปตามแผนพัฒนาตำบลและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีการจัดประชุมประชาคมเพื่อจัดทำแผนและผ่านความเห็นชอบของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วก็ตาม

แต่เมื่อน้ำท่วมนาข้าวของผู้ฟ้องคดีเสียหายเป็นเหตุมาจากการที่ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ไม่ดำเนินการให้ผู้รับจ้างวางท่อระบายน้ำในบริเวณที่นาของผู้ฟ้องคดีให้ระบายถูกต้อง จึงเป็นความบกพร่องและความประมาทเลินเล่อที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้โครงการนี้จะจัดให้มีการประชุมประชาคมและได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมประชาคมแล้ว แต่การจัดประชุมประชาคมก็ไม่ปรากฏรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการหรือค่าใช้จ่ายให้ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการได้รับทราบ รับรู้ หรือเข้าใจแต่อย่างใด โดยก่อนที่จะดำเนินโครงการควรต้องสำรวจตรวจสอบและชี้แจงทำความเข้าใจ พร้อมขอความร่วมมือหรือความยินยอมจากประชาชนที่จะได้รับผลกระทบจากกรณีดังกล่าวด้วย มิใช่เพิ่งมาชี้แจงหรือขอความร่วมมือในภายหลัง อันเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุที่เกิดจากความบกพร่องของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเอง การที่เจ้าของที่นาข้างเคียงต่างไม่ยินยอมให้วางท่อระบายน้ำเพื่อให้ผ่านที่นาของตน จึงเป็นข้ออ้างที่ไม่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพ้นจากความรับผิดชอบแต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๐๐๗/๒๕๕๙)

คดีนี้ถือเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะว่า (๑) จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและระมัดระวังเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งอยู่บริเวณใกล้เคียงกับการจัดทำบริการสาธารณะ และ (๒) ถึงแม้ว่าการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจไว้จะเป็นดุลพินิจของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่เมื่อการดำเนินการนั้นส่งผลกระทบต่อเอกชนหรือประชาชนได้รับความเสียหาย การชี้แจงทำความเข้าใจถึงวิธีการในการดำเนินการรวมทั้งการขอความร่วมมือหรือความยินยอมจากผู้ได้รับผลกระทบนั้นถือเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องดำเนินการเป็นขั้นตอนแรก เพราะหากในที่สุดไม่อาจแก้ปัญหาได้ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งนั้นก็หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องจัดหางบประมาณเพื่อชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว