

ละเลยต่อหน้าที่ ... เพราะใช้เพียงแค่ไม้วางพาด ! ช่องทางเดินเลียบบคลองที่ชำรุด

นางสาวจิตติพร ปานไหม พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 **ประเภทหนึ่ง**คือ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

โดยเมื่อผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่กำหนด

ดังเช่นคดีปกครองที่นำมาฝากในคอลัมน์ **“เรื่องต้องรู้”** ฉบับนี้ เป็นเรื่องของหน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ในการซ่อมแซมทางเดินเท้าคอนกรีต **“เลียบบคลองแสนแสบ”** ที่ชำรุด ให้อยู่ในสภาพสมบูรณ์แข็งแรงและปลอดภัยสำหรับการสัญจรของประชาชน

จนกระทั่งเกิดอุบัติเหตุและผู้สัญจรถึงแก่ความตาย

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ นายมี (นามสมมติ) เป็นประชาชนที่ได้ใช้ทางเดินเท้าคอนกรีตสาธารณะเลียบบริมคลองแสนแสบเป็นประจำ แต่อยู่มาวันหนึ่ง นางมา (นามสมมติ) ผู้เป็นอา ได้เดินถึงบริเวณทางเดินเท้าที่มีสภาพแตกหักออกจากกันและมีเพียงไม้กระดานกว้าง 30 เซนติเมตร หนา 5 เซนติเมตร เพียงหนึ่งแผ่นวางพาดเชื่อมไว้ นางมาได้พลัดตกลงไปในคลองและจมน้ำเสียชีวิต

นายมีและประชาชน จึงได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบให้ซ่อมแซมทางเดินเท้าคอนกรีตดังกล่าว เจ้าหน้าที่ได้ซ่อมแซมโดยนำไม้กระดานไปวางทับบริเวณที่ชำรุดตามเดิม โดยมีได้ตั้งตราให้แน่นหนาและแข็งแรง

นายมีเห็นว่า เจ้าหน้าที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กรุงเทพมหานคร) ทราบดีถึงความชำรุดบกพร่องของทางเดินเท้าดังกล่าว แต่ไม่ได้บำรุงรักษา ปรับปรุง ซ่อมแซมให้อยู่ในสภาพที่สมบูรณ์ จนเป็นเหตุให้นางมาได้รับอุบัติเหตุถึงแก่ความตาย และประชาชนได้รับความเดือดร้อน

จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้กรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ทำการซ่อมแซมบำรุงรักษาทางเดินเท้าดังกล่าวให้มั่นคงแข็งแรง

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า ไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย เนื่องจากหลังจากได้รับแจ้งเหตุทางเดินเท้าคอนกรีตชำรุดได้ออกตรวจสอบโดยทันที และพบว่ามีผู้นำราวเหล็กวางพาดและนำไม้กระดานวางพาดบนราวเหล็ก จึงได้ใช้เหล็กเชื่อมโครงแล้วนำไม้กระดานวางพาดยึดติดกับโครงเหล็กเพื่อวางพาดแทนราวเหล็กเดิม นอกจากนี้ จุดที่ทางเดินเท้าชำรุดกับจุดที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นคนละจุดกัน และมีข้อขัดข้องเรื่องการดำเนินการในระบบราชการ แต่ต่อมาก็ได้มีการดำเนินการก่อสร้างตามสัญญาจ้างแล้ว

ปัญหาคือ การดำเนินการดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ถือว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ? โดยมาตรา 89 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทราบถึงความชำรุดของทางเดินเท้าตั้งแต่มีก่อนที่นางมาจะประสบอุบัติเหตุและใช้วิธีการนำไม้มาปิดไว้ อันมีลักษณะเป็นการซ่อมแซมเพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้เพียงชั่วคราวเสมอมา และเมื่อเกิดเหตุก็ยังคงใช้วิธีการซ่อมแซมในลักษณะชั่วคราวเช่นเคย ซึ่งเป็นวิธีการเพื่อให้ผู้สัญจรไปมาสามารถใช้สอยได้เพียงชั่วคราวเท่านั้น

แม้ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีจะได้เริ่มดำเนินการตามขั้นตอนภายในหน่วยงานก็ตาม แต่ในระหว่างนั้น ยังคงใช้วิธีซ่อมแซมแบบชั่วคราวตลอดมา และสภาพที่ได้ซ่อมแซมไว้ชั่วคราวยังทรุดโทรมลงตามกาลเวลา ประกอบกับมีคนขโมยเอาไม้ไปทำให้เกิดช่องโหว่ของทางเดิน อันแสดงให้เห็นถึงสภาพการซ่อมแซมที่ไม่มีความมั่นคงแข็งแรงเพียงพอในระยะยาว นอกจากนี้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะได้ทำสัญญาจ้างเอกชนให้ก่อสร้างทางเดินเท้าบริเวณพิพาทแล้ว แต่ก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ จนล่วงเลยระยะเวลาแล้วเสร็จตามสัญญา

การอ้างว่าได้ดำเนินการก่อสร้างทางเดินเท้าตามสัญญา จึงเป็นเพียงแค่การทำสัญญาว่าจ้าง โดยยังไม่ปรากฏผลสำเร็จของการซ่อมแซม และไม่ทำให้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้หมดไป และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาทางเดินเท้า เมื่อเกิดเหตุชำรุดบกพร่องของทางเดินเท้าในประการที่น่าจะเกิดอันตราย ไม่ว่าจะบริเวณใดก็ตาม ย่อมต้องมีหน้าที่ซ่อมแซมแก้ไขให้มีความปลอดภัยโดยเร่งด่วน

ดังนั้น จึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างทางเดินเท้าบริเวณที่เกิดเหตุให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย ภายในระยะเวลา 360 วัน โดยในระหว่างที่ยังมิได้ก่อสร้างหากมีความจำเป็นต้องเปิดทางเดินเท้าให้ใช้สัญจร ให้ผู้ถูกฟ้องคดีซ่อมแซมทางเดินเท้าให้มีสภาพมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัย พร้อมทั้งจัดให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจสอบและซ่อมแซมอย่างสม่ำเสมอ และรายงานผลการดำเนินงานทั้งสองส่วนต่อศาลทุก 6 เดือน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 856/2560)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ คือ

(1) ในการปฏิบัติหน้าที่บำรุงรักษาทางสาธารณะ หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบ จะต้องหมั่นตรวจสอบถนนหรือทางเดินให้อยู่ในสภาพที่ผู้สัญจรไปมาสามารถใช้สอยได้ตามปกติอย่างสม่ำเสมอ และปลอดภัย และหากพบว่ามีความชำรุดบกพร่องในประการที่น่าจะเกิดอันตราย ไม่ว่าจะตลอดทั้งสายหรือบริเวณใดก็ตาม จะต้องซ่อมแซมให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยอย่างเร่งด่วนเพื่อมิให้เกิดความเสียหายอย่างใด ๆ เกิดขึ้น การที่หน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่ดังกล่าวได้ดำเนินการซ่อมแซมถนนหรือทางเดินเพียงเพื่อให้ใช้ประโยชน์ได้เพียงชั่วคราว ยังถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(2) ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวได้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542