

“ปรับปรุงถนนให้สูงขึ้น” เข้าออกที่ดินลำบาก ... หน่วยงานของรัฐต้องใช้ค่าเสียหายหรือไม่ !

นางสาวนิตา บุญยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารและวิชาการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

Topic : สารคดี..ดี..จากคดีปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การก่อสร้างถนนโดยการถมดินสูงกว่าถนนเดิม แม้จะเกิดผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินในการเข้าออกที่ดินได้ยากลำบาก แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ของประชาชนได้ใช้ถนนสัญจรอย่างสะดวกปลอดภัยและประสบปัญหาน้ำท่วมน้อยลง จึงไม่เป็นการสร้างภาระเกินสมควร การก่อสร้างถนนจึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน

คำสำคัญ : ละเมิด, การจัดทำบริการสาธารณะ

บ่อยครั้งการจัดทำบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ เช่น การก่อสร้างปรับปรุงถนน ขยายเส้นทางการจราจรเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนน แต่ทำให้เอกชนที่มีบ้านอยู่อาศัยบริเวณริมถนนได้รับผลกระทบ เนื่องจากถนนที่สร้างใหม่มีระดับสูงกว่าบ้านและที่ดินทำให้เข้าออกบ้านหรือที่ดินได้ยากลำบาก หรือเกิดน้ำท่วมขัง ฯลฯ เกิดเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าของบ้านกับหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ และยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวนี้ ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวทางการวินิจฉัยไว้อย่างไร เจ้าของบ้านหรือที่ดินที่ได้รับผลกระทบมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายหรือไม่ อย่างไร

ฉบับนี้ ผู้เขียนมีคำตอบจากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนี้



เหตุเดือนร้อนของผู้ฟ้องคดี

มูลเหตุของข้อพิพาท เกิดจากองค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) ก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตแทนถนนเดิมที่เป็นดินลูกรังที่แยกมาจากถนนสายหลัก (ถนนตากสิน 5) มีความยาว 300 เมตร ท้ายซอยติดคลองสาธารณะ พื้นที่ระดับต่ำและประสบปัญหาน้ำท่วม ในการก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตดังกล่าว ได้ถมดินให้พื้นผิวถนนสูงขึ้นตั้งแต่ต้นซอยถึงท้ายซอยเพื่อลดปัญหาน้ำท่วม ทำให้ถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตมีระดับสูงกว่าพื้นถนนเดิม 1.3 เมตร

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินบริเวณดังกล่าวเห็นว่า การสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตทำให้เข้าออกที่ดินยากลำบาก และได้ร้องเรียนต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแต่ไม่ได้รับการแก้ไข จึงนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับระดับถนนพิพาทให้ต่ำลง และหากดำเนินการไม่ได้ให้ชดเชยค่าเสียหาย



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษาศาลปกครอง

ข้อกฎหมายที่สำคัญ : มาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ (1) จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก ฯลฯ

คดีนี้มีประเด็นสำคัญ : การก่อสร้างถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต โดยถมถนนสูงจากพื้นถนน 1.3 เมตร เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควรหรือไม่ และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การก่อสร้างถนนเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี

แม้การก่อสร้างถนนพิพาทอาจมีผลกระทบต่อผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณดังกล่าว แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนสามารถใช้ถนนพิพาทสัญจรไปมาได้อย่างสะดวกปลอดภัยและประสบปัญหา น้ำท่วมน้อยลง โดยการถมดินบริเวณต้นซอยถึงกลางซอยให้ระดับเท่ากับถนนสายหลักเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ที่ย้ายอยู่บริเวณท้ายซอยเมื่อเวลาเกิดน้ำท่วม แม้จะเกิดผลกระทบต่อผู้ที่อาศัยอยู่บริเวณกลางซอยไปจนถึงท้ายซอยบ้าง แต่เมื่อเทียบกับประโยชน์ที่ได้รับจากการมีถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีตเพื่อลดปัญหาน้ำท่วมแล้ว การก่อสร้างถนนพิพาทในลักษณะดังกล่าวเป็นการเลือกใช้มาตรการในการจัดทำบริการสาธารณะที่เหมาะสม และที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ต่ำกว่าถนนดินลูกรังอยู่แล้ว

แม้การก่อสร้างถนนพิพาทจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความลำบากในการเข้าออกที่ดิน แต่ไม่ได้เป็นการสร้างภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร ประกอบกับการก่อสร้างถนนพิพาทเป็นไปตามประกาศกรมทางหลวงชนบท เรื่อง มาตรฐานและลักษณะของทางหลวง รวมทั้งกำหนดเขตทางหลวง ที่จอดรถ ระยะแนวต้นไม้และเสาพาดสายเกี่ยวกับทางหลวงท้องถิ่น พ.ศ. 2550 จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อการก่อสร้างถนนพิพาทไม่เป็นการรुकล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 989/2560 และอุทธรณ์จากคดีปกครอง เรื่อง “ปรับปรุงถนน” เอกชนเสียหาย ... แต่สาธารณะได้ประโยชน์มากกว่า คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 239/2556)

แต่อย่างไรก็ตาม กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม แต่การกระทำดังกล่าวสร้างภาระให้แก่เอกชนเกินสมควร ย่อมเป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชน เช่น กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลก่อสร้างถนน แต่ไม่ได้วางท่อระบายน้ำทำให้น้ำท่วมนาข้าวของเอกชนได้รับความเสียหาย อันเป็นความบกพร่องและความประมาทเลินเล่อจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือกรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบล ก่อสร้างถนนเลียบคลองปิดกั้นทางเข้าออกคลองที่ผู้ฟ้องคดีใช้สัญจรทางเรือโดยปกติ ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ฟ้องคดีเกินสมควร ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีอย่างไม่เป็นธรรม เป็นการใช้อำนาจที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี (ผู้สนใจสามารถศึกษารายละเอียดได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1007/2559 , คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 162/2555)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

ศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค แม้จะมีอำนาจตามกฎหมาย แต่การปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเป็นหลัก โดยต้องพิจารณาว่ามาตรการหรือวิธีการที่เลือกใช้นั้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการใช้อำนาจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มาตรการหรือวิธีการดังกล่าว ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายหรือก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุดหรือไม่ และเป็นมาตรการหรือวิธีการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมมากน้อยเพียงใด ซึ่งหากประโยชน์ของส่วนรวมมีมากกว่า

ผลกระทบหรือความเสียหายที่เอกชนได้รับ ย่อมเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากการใช้อำนาจได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างไม่เป็นธรรม อันเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเป็นการสร้างภาระให้แก่เอกชนเกินสมควร หน่วยงานของรัฐต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ “**สายด่วนศาลปกครอง 1355**” และสืบค้นบทความย้อนหลังได้ที่ www.admincourt.go.th ⇨ เมนูวิชาการ ⇨ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)
