

ชาวบ้านมีทุกข์ เพราะเจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่

จัดทำโดย นางสาวปรานี สุขศรี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยปกติจะต้องมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ แต่ก็มีหลายครั้งที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่ได้สนใจตบฏกฎหมายว่าอนุญาตให้ทำได้หรือไม่เพียงใด หรืออาจจะให้ความสำคัญอยู่บ้าง แต่ก็มีได้ทู่หมัดหรือใส่ใจระมัดระวัง และตระหนักต่อการทำหน้าที่อย่างที่สุดเพื่อให้งานตามหน้าที่บรรลุผลสำเร็จอย่างมีคุณภาพ บางครั้งก็อาจถึงขั้นไม่ทำหรือไม่เอาใจใส่ที่จะกระทำเพราะเห็นว่าไม่สำคัญ ยิ่งกว่านั้นก็อาจถึงกับใช้อำนาจตามอำเภอใจกันเลยทีเดียว

เมื่อเจ้าหน้าที่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ แต่ละเลยต่อหน้าที่ ความเสียหายก็ย่อมจะเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้และเพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นผู้ทำงานแทนรัฐ ซึ่งมีภารกิจสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชนในกิจการอันเป็นสาธารณะเพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างปกติสุข

คนที่จะได้รับความสะดวกสบายเดือดร้อนโดยตรง จึงเห็นจะไม่ใช่ใครที่ไหน

นอกจาก “ประชาชน” ผู้รับบริการจากรัฐ ซึ่งไม่ว่าความทุกข์ยากเดือดร้อนจะมากหรือน้อย ก็ย่อมจะส่งผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนทั้งสิ้น

ดังคดีตัวอย่างที่จะยกมาเป็นอุทาหรณ์ดังต่อไปนี้

คดีแรกเป็นความทุกข์ยากของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณริมคลองบระเพ็ด และเคยใช้น้ำในคลองสำหรับอุปโภคและบริโภค แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่พัฒนาทรัพยากรประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรทางน้ำ

กลับทำให้น้ำในคลองเน่าเหม็นเสียเอง

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดนครสวรรค์ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ได้ปล่อยน้ำเสียลงในคลองบระเพ็ดโดยมิได้ผ่านการบำบัดทำให้สภาพน้ำมีกลิ่นเหม็น เป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนไม่สามารถใช้น้ำในคลองบระเพ็ดอุปโภคบริโภคได้หรือแม้กระทั่งนำมารดพืชผักที่ปลูกไว้ก็ไม่ได้และถึงแม้ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจะได้มีการร้องเรียนไปยังหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหลายแห่งให้แก้ไขปัญหาคความเดือดร้อน แต่ก็เพิกเฉย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนที่อาศัยอยู่ตามคลอง จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ทำการปิดท่อระบายทิ้งน้ำเสียที่ปล่อยลงสู่คลองบระเพ็ด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อสภาพทางกายภาพของคลองบระเพ็ด มีน้ำไหลเวียนน้อยหรือไม่มีการไหลเวียน จึงไม่เหมาะสมที่จะรองรับน้ำทิ้งจากแหล่งใด ๆ แต่ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ได้ปล่อยน้ำทิ้งจากอาคารบ้านพักของข้าราชการเจ้าหน้าที่และน้ำจากการเพาะเลี้ยงพันธุ์ปลาลงสู่คลองบระเพ็ดโดยมิได้มีการบำบัดน้ำทิ้ง โดยอ้างแต่เพียงว่าจำเป็นต้อง

ระบายน้ำทิ้งลงคลองบอระเพ็ดและการบำบัดน้ำเสียต้องใช้งบประมาณมาก ประกอบกับน้ำในคลองบอระเพ็ดมีสภาพใกล้เคียงกับน้ำที่ศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ระบายทิ้งลงคลองบอระเพ็ด แต่เมื่อน้ำในคลองบอระเพ็ดกลายเป็นน้ำเสียใช้ตามปกติไม่ได้ แสดงว่าน้ำทิ้งที่ระบายลงสู่คลองบอระเพ็ดเป็นน้ำเสียหรือหากน้ำทิ้งไม่เป็นน้ำเสียก็น่าจะระบายลงสู่บึงบอระเพ็ด ซึ่งมีขนาดใหญ่ ไม่น่าจะระบายลงสู่คลองบอระเพ็ด

สื่อแสดงให้เห็นว่าศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ มีเจตนาปล่อยทิ้งน้ำเสียลงสู่คลองบอระเพ็ดเพื่อให้ไหลไปยังแม่น้ำน่านโดยไม่คำนึงถึงว่าคลองบอระเพ็ดมีสภาพที่เหมาะสมแก่การรองรับน้ำทิ้งหรือไม่ ดังนั้น การกระทำของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ ที่ปล่อยน้ำเสียลงสู่คลองบอระเพ็ดโดยไม่มีระบบบำบัดน้ำเสียและไม่คำนึงถึงสภาพทางกายภาพของคลองบอระเพ็ดที่ไม่เหมาะสมที่จะรองรับน้ำเสียใด ๆ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อภาระหน้าที่ ในการพัฒนาทรัพยากรประมงและอนุรักษ์ทรัพยากรทางน้ำอย่างยั่งยืนของศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ และกรมประมง

ทั้งเป็นการก่อความเดือดร้อนแก่ประชาชนที่ใช้น้ำในคลองบอระเพ็ดเพื่อการอุปโภคและบริโภค อันเป็นการกระทำที่ขัดต่อวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ถือได้ว่าศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดฯ กระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ กรมประมงซึ่งเป็นส่วนราชการต้นสังกัดต้องรับผิดชอบในทางละเมิด

และห้ามระบายทิ้งน้ำเสียโดยไม่ผ่านระบบบำบัดน้ำเสียก่อน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๐๔/๒๕๕๒)

คดีที่สองเป็นความเดือดร้อนของผู้ใช้รถใช้ถนนสำหรับสัญจรไปมา แต่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ ละเลย ไม่ได้ติดตั้งสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีสิ่งกีดขวางทางจราจร

เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เกิดจากการที่เทศบาลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ว่าจ้างเอกชนให้ดำเนินการวางท่อร้อยสายไฟฟ้าและสาธารณูปโภคใต้ดินพร้อมก่อสร้างระบบระบายน้ำและปรับปรุงผิวจราจรและพื้นที่ทางเท้าพร้อมทั้งไฟฟ้าแสงสว่างในเขตเทศบาลนคร แต่ไม่ติดตั้งเครื่องหมายหรือสัญญาณใด ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีสิ่งปลูกสร้างกีดขวางรถกล้าเข้ามาในผิวจราจร ทำให้รถยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีขับขึ้นถนนเฉี่ยวชนตอม่อเสาไฟฟ้า ซึ่งหล่อด้วยปูนซีเมนต์สูงประมาณ ๓๐ เซนติเมตร ตั้งอยู่ในผิวจราจร จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายในการซ่อมแซมรถยนต์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งเทศบาลนครได้ยอมรับผิดชอบในผลแห่งละเมิดแล้ว จึงต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี

และเมื่อรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว จึงสมควรได้รับการซ่อมให้กลับคืนสู่สภาพเดิมมากที่สุดตามมาตรา ๔๒๐ ประกอบกับมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ทั้งปรากฏพฤติการณ์ความร้ายแรงแห่งละเมิดว่า การละเลยต่อหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุให้มีรถยนต์เกิดอุบัติเหตุเช่นเดียวกับผู้ฟ้องคดีหลายครั้งแล้ว จึงควรกำหนดค่าสินไหมทดแทน ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามราคาในใบประเมินค่าซ่อมของบริษัทซึ่งเป็นตัวแทนจำหน่ายและเป็นศูนย์บริการ รถยนต์ที่มีมาตรฐานที่ผู้ฟ้องคดีนำส่งต่อศาล (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๑๙๗/๒๕๕๒)

คดีที่สามเป็นความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากเสียง กลิ่น และควันของร้านขายอาหาร

เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่เทศบาล(ผู้ถูกฟ้องคดี)ได้อนุญาตให้ผู้ประกอบการ นำทางเท้าสาธารณะประโยชน์มาก่อสร้างแผงลอยร้านค้าให้พ่อค้าแม่ค้าเข้าไปขายอาหารตลอดเวลา ทั้งกลางวันและกลางคืน ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีบ้านอยู่ติดกับร้านขายอาหาร ได้เคยร้องเรียนต่อเทศบาล และกระทรวงมหาดไทยเพื่อให้รื้อถอนแผงลอยร้านค้า แต่ไม่ได้รับการแก้ไข

จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลรื้อถอนแผงลอยร้านค้า

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้เทศบาลจะมีอำนาจในการบำรุงและส่งเสริม การทำมาหากินของราษฎรและมีอำนาจในการกำหนดจุดผ่อนผันชั่วคราวเพื่อให้มีการประกอบกิจการ ประชุม ขยาย หรือจำหน่ายสินค้าบนทางสาธารณะโดยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรก็ตาม แต่ก็ต้องดำเนินการตามความเหมาะสม มิให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญหรือกระทบสิทธิของประชาชน ที่ใช้ทางเท้าสาธารณะในการสัญจรไปมาและกับเจ้าของอาคารที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง

กับทั้งในการประชุม ขยาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนนหรือสถานสาธารณะจะมีได้ ก็แต่เฉพาะกรณีที่มีการผ่อนผันเป็นการชั่วคราว ซึ่งจะต้องกำหนดวันเวลาไว้เป็นการเฉพาะ และในช่วงเวลาที่เหมาะสม โดยมีให้มีการครอบครองและสร้างสิ่งปลูกสร้างเป็นการถาวรในพื้นที่ จนทำให้ราษฎรทั่วไปไม่อาจใช้ทางสาธารณะสัญจรไปมาได้

แต่เมื่อการปลูกสร้างแผงลอยร้านค้ามีลักษณะถาวรติดตั้งกับพื้นคอนกรีตบนทางเท้า สาธารณะเต็มพื้นที่และมีการผ่อนผันให้ตั้งวางขายทั้งเวลากลางวันและกลางคืน จึงมิใช่เป็นการผ่อนผัน ชั่วคราว จึงขัดต่อพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ และการกำหนดพื้นที่ผ่อนผันยังเป็นอุปสรรคต่อการใช้ที่สาธารณะในการสัญจร เมื่อเลิกจำหน่ายสินค้าหรือสิ้นสุดระยะเวลาจำหน่ายสินค้าในแต่ละวันผู้จำหน่ายสินค้าก็ได้จัดเก็บ สินค้าอุปกรณ์เครื่องมือหรือสิ่งของต่าง ๆ นำออกนอกเขตพื้นที่ผ่อนผัน จึงขัดต่อระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดระเบียบการจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๖

เมื่อยังคงมีการจำหน่ายเครื่องดื่ม ชา กาแฟ ก๋วยเตี๋ยว ส้มตำและเกาเหลาเล็ดหลวม ในบริเวณแผงลอยร้านค้า ย่อมก่อให้เกิดกลิ่น ควัน และเสียงดังรบกวนผู้ฟ้องคดีโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

จึงเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

พิพากษาให้เทศบาลรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและทำให้กลับสู่ทางเท้าที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาได้ตามเดิม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๒๗/๑/๒๕๕๐)

จากคดีตัวอย่างข้างต้น คงพอจะเป็นเครื่องเตือนใจให้เจ้าหน้าที่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการทำหน้าที่ได้บ้างว่า กฎหมายนั้นถูกบัญญัติขึ้นเพื่อรับรองและคุ้มครองประโยชน์สุขของประชาชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือเพิกเฉยไม่ทำหรือไม่เอาใจใส่ที่จะปฏิบัติหน้าที่ เพราะเห็นว่าไม่สำคัญ นอกจากประโยชน์สุขของประชาชนจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองจากรัฐสมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ยังจะทำให้ประชาชนหรือชาวบ้านได้รับความทุกข์ยากหรือเดือดร้อนรำคาญอีกด้วย และท้ายที่สุด ผู้ที่จะต้องรับผิดชอบปัดเป่าความทุกข์ยากเดือดร้อนนั้น ก็ไม่ใช่ใครที่ไหน ก็คือรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง
