

## ผลกระทบจากการก่อสร้าง ทำให้ร้านค้าขาดทุน รัฐต้องเยียวยาหรือไม่

### บทนำ

วันนี้ผู้เขียนขอเสนอบทความที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงสายทาง แต่การดำเนินการก่อสร้างนั้น แม้หน่วยงานจะได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ และผู้รับจ้างได้ดำเนินการภายในระยะเวลาตามสัญญา แต่การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้ประชาชน ผู้ประกอบการร้านค้า ร้านอาหาร **ต้องรับภาระความเสียหายจนเกินสมควร** หน่วยงานของรัฐ อาจต้องเยียวยาความเสียหาย ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าว ซึ่งบทความนี้จะนำเสนอถึงเป็นบทความที่น่าสนใจ สำหรับผู้สนใจสามารถศึกษาได้จากบทความดังที่แนะนำเสนอนี้ จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้ จะเป็นประโยชน์ต่อผู้อ่าน ไม่น่าก่น้อย

### หลักการและเหตุผล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจงานด้านการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีและบำรุงสายทาง เป็นจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นสายทางที่อยู่ในความรับผิดชอบรวมทั้งสายทางที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการอื่น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการก่อสร้าง ปรับปรุงซ่อมแซม สายทางที่อยู่ในความรับผิดชอบ แม้หน่วยงานจะได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่การดำเนินการนั้น อาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชน ผู้ประกอบการร้านค้า ร้านอาหาร ที่อยู่บริเวณสถานที่ดำเนินการก่อสร้าง เช่น ฝุ่น โคลน เสียงเครื่องจักร ซึ่งทำให้รับภาระความเสียหายจนเกินสมควร หน่วยงานของรัฐ อาจต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบดังกล่าวได้

### วัตถุประสงค์

เพื่อให้บุคลากรในองค์กรใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจเข้ามาศึกษาข้อมูลดังกล่าว

### เนื้อเรื่องบทความ

กรมชลประทาน (ผู้ผูกฟองคตี) ได้ดำเนินโครงการก่อสร้างปรับปรุงคลองระบายน้ำ ร.๑ พร้อมอาคารประกอบ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการระบายน้ำในคลองและเพื่อบรรเทาอุทกภัยในตัวเมือง จึงได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท ข. ดำเนินการก่อสร้าง เริ่มต้นสัญญาตั้งแต่วันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๙ สิ้นสุดสัญญาวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และผู้รับจ้างได้ขอขยายอายุสัญญารวม ๓ ครั้ง โดยมีร้านอาหารของผู้ผูกคตีอยู่ใกล้เคียงกับโครงการก่อสร้างปรับปรุงคลองระบายน้ำ ร.๑ ซึ่งขณะดำเนินการก่อสร้างได้เกิดมีฝุ่น โคลนเสียงดังจากเครื่องจักรและรถบรรทุก รวมถึงมีการปิดสะพานข้ามคลอง ทำให้ลูกค้าเดินทางมาใช้บริการไม่สะดวก ทำให้รายได้ของผู้ผูกคตีลดลง

ผู้ผูกคตีจึงมีหนังสือร้องทุกข์ต่อนายอำเภอ โดยต้องการได้รับความช่วยเหลือ ดังนี้ (๑) ลดระยะเวลาการก่อสร้างให้สิ้นสุดเร็วขึ้น (๒) ระหว่างการก่อสร้างผู้ผูกคตีขาดรายได้ ต้องการค่าเยียวยา (๓) ช่วยแก้ไขปัญหาระเบิดฝุ่นและโคลนเพื่อให้สามารถสัญจรไป มาได้ ซึ่งผู้ผูกคตีเห็นว่าโครงการก่อสร้างเป็นไปอย่างล่าช้า เป็นอุปสรรคในการเดินทางมาใช้บริการที่ร้านอาหารของผู้ผูกคตี มีจำนวนผู้มาใช้บริการลดลง ทำให้ผู้ผูกคตีต้องประสบปัญหาการขาดทุนอย่างต่อเนื่อง ผู้ผูกคตีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการสูญเสียรายได้ และเร่งรัดการก่อสร้างให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

“ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินโครงการก่อสร้างดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจของกรมชลประทานตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งขณะมีการก่อสร้างบริเวณหน้าร้านอาหารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นถนนดินลูกรัง ช่วงฝนตกถนนเป็นดินโคลน ช่วงไม่มีฝนตกถนนเป็นฝุ่น โดยถนนคันคลองถูกขุดออกจากความกว้าง ๙ เมตร เหลือ ๖ เมตร บริเวณสะพานรถยนต์ข้ามคลองซึ่งอยู่ใกล้กับร้านอาหาร มีป้ายปิดประกาศว่าจะทำการปิดสะพานเพื่อทำการปรับปรุงต่อม่อสะพานให้มีความยาวขึ้น ซึ่งเห็นได้ชัดว่าถนนในสภาพดังกล่าวไม่สะดวกแก่ลูกค้าที่จะเดินทางเข้ามาใช้บริการร้านอาหาร”

“ทั้งนี้ยังปรากฏว่าหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องเรียนต่อนายอำเภอ ผู้อำนวยการโครงการชลประทาน ฯ ได้มีหนังสือแจ้งว่าจะเร่งรัดให้ผู้รับจ้างดำเนินการให้เร็วที่สุด สำหรับปัญหาการขาดรายได้หน่วยงานไม่มีงบประมาณในการเยียวยา ส่วนปัญหาเรื่องฝุ่นและโคลนจะให้ผู้รับจ้างนำดินลูกรังไปถมพร้อมเกลี่ยให้เรียบร้อย และบริเวณที่มีน้ำขังหน้าบ้านจะแจ้งให้ผู้รับจ้างดำเนินการให้ อันแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการก่อสร้างจริง ซึ่งสอดคล้องกับหลักฐานการเสียหายเงินได้ (ภ.ง.ด.๙๐) ว่าเงินได้ของผู้ฟ้องคดีเริ่มลดลง ตั้งแต่ปีที่ผู้รับจ้างดำเนินการก่อสร้าง และหลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีก็ไม่มีเงินได้เพียงพอต่อการเสียหายอีก”

“กรณีจึงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับผลกระทบและได้รับความเสียหายจากการดำเนินโครงการก่อสร้างดังกล่าวจริง และแม้ว่าการก่อสร้างดังกล่าวจะเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ และผู้รับจ้างได้ดำเนินการภายในระยะเวลาตามสัญญาก็ตาม แต่หากเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี หน่วยงานของรัฐก็ต้องเยียวยาความเสียหายตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด ซึ่งเป็นความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาให้กรมชลประทานชดใช้เงินเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้”

“ทั้งนี้ เมื่อคลองที่ปรับปรุงใหม่มีความกว้างมากขึ้น ทำให้ทัศนียภาพบริเวณหน้าร้านอาหารของผู้ฟ้องคดีดีกว่าเดิม อันถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับประโยชน์ด้วย กรณีจึงสมควรให้กรมชลประทานรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายเป็นเงินครึ่งหนึ่งของความเสียหายเฉลี่ยต่อเดือนแก่ผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่เริ่มเข้าทำงานก่อสร้างจนถึงวันที่ผู้รับจ้างได้ดำเนินการถมถนนบริเวณหน้าร้านอาหารของผู้ฟ้องคดีจนเสมอกับถนนเดิมพอที่จะสัญจรตามปกติได้”

## สรุป

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อผ. ๓๒๐/๒๕๖๗ ได้วางบรรทัดฐานเอาไว้ว่า “แม้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายและเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่หากการดำเนินการดังกล่าวซึ่งเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือต่อประชาชนส่วนรวมนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนหรือผู้ประกอบการ จำต้องรับภาระความเสียหายเกินสมควร หน่วยงานของรัฐต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประกอบการตามหลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด นอกจากนี้ ศาลยังวินิจฉัยเพิ่มเติมว่าแม้ว่าการก่อสร้างจะเป็นไปตามกำหนดเวลา โดยมีได้ล่าช้าก็ตาม แต่หากผลของการก่อสร้างก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเกินสมควร หน่วยงานของรัฐย่อมมีความรับผิดชอบในการเยียวยาความเสียหายในช่วงเวลาดังกล่าว มิใช่เยียวยาเฉพาะในช่วงเวลาที่ดำเนินการล่าช้ากว่ากำหนดแต่อย่างเดียว”

**หมายเหตุ**

- บทความนี้ นำมาจากบทความเผยแพร่ใน ACT NEWS คอลัมน์ “ว่าไรตี้คดีปกครอง” เรื่อง ผู้รื้อถอนจากการก่อสร้างทำให้ลูกค้าไม่มาอุดหนุน ร้านค้าขาดทุน...รัฐต้องเยียวยาหรือไม่ ?
- อ้างอิงจาก คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๓๒๐/๒๕๖๗

จัดทำโดย ฝ่ายวินัยและส่งเสริมคุณธรรม  
กองการเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์  
นายจิรัฏฐ์ รอบรัตน์  
นิติกรปฏิบัติการ