

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะ ประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน

Principles of continuity in the provision of public services and public services Current types of transportation

เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย¹

Krirkkiat Thipchai²

วันที่รับบทความ : 10 พฤษภาคม 2567

วันที่แก้ไขบทความ : 15 พฤษภาคม 2567

วันที่ตอบรับ : 20 พฤษภาคม 2567

วันที่เผยแพร่ :

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่ และประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่ยังเป็นหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงเพราะศาลปกครองได้นำหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะจึงอาจถูกนำไปปรับใช้ในคดีปกครองอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้น การที่หน่วยงานของรัฐหรือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะจนเป็นเหตุให้บริการ

¹ เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุบลราชธานี เลขที่ 2 ถนนราชธานี ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี, E-mail: tonkroekkiat@gmail.com

² Krirkkiat Thipchai Faculty of Law Ubon Ratchathani Rajabhat University No. 2 Ratchathani Road, Nai Mueang Subdistrict, Mueang Ubon Ratchathani District Ubon Ratchathani Province, E-mail: tonkroekkiat@gmail.com

สาธารณะนั้นสะดุดหยุดลง ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว และเวลาในการให้บริการทั่วไปคือ 5.00 – 22.00 น. โดยประมาณ และไม่ปรากฏว่ามีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาเดินรถโดยสารหรือรถไฟฟ้าแต่อย่างใด รวมถึงหากประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกพบเจอปัญหาสิทธิร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนั้นยังมีสิทธิการฟ้องคดี ไปยังศาลยุติธรรมได้ในกรณีที่ได้รับอันตรายแก่กายหรือชีวิต เท่านั้น ส่วนการฟ้องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นการฟ้องในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่จริง ๆ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ โดยควรกำหนดให้หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อประโยชน์ของประชาชน รวมถึงควรกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งทางบกให้ชัดเจน และควรควรกำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยา ก่อนฟ้องคดีตามสมควร

คำสำคัญ: หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ; บริการสาธารณะ; การคมนาคมขนส่งทางบก

Abstract

This article aims to study whether the principle of continuity in providing public services has been enacted into written law. According to the principle of continuity in providing public services, public land transportation services must operate at what times and whether they can be discontinued. Additionally, what rights do citizens have if problems arise in using public land transportation services?

The study found that the principle of continuity in providing public services is a general legal principle that has not been enacted into written law. However, it remains an important principle to consider, as the Administrative Court has applied the principle of continuity in providing public services in its rulings. Therefore, the principle of continuity in providing public services may be applied in other administrative cases as well. Additionally, if a government agency or a private party in a contractual relationship fails to fulfill an administrative contract in providing public services, resulting in an interruption of those services, it is considered a violation of the principle of continuity in providing public services. The general service hours are approximately from 5:00 AM to 10:00 PM, and there are no specific regulations, rules, or laws governing the operation hours of buses or electric trains. Furthermore, if public land

transportation service users encounter problems, they have the right to directly report the issues to the relevant authorities. They also have the right to file a lawsuit with the civil court if they suffer bodily harm or life-threatening injuries. However, lawsuits regarding the provision of public services must be filed only in cases where the relevant authorities neglect or delay their duties.

The researcher has the following recommendations: The principle of continuity in providing public services should be established as a strict criterion that the state must adhere to for the benefit of the public. Additionally, the timeframe for providing public land transportation services should be clearly defined. Furthermore, it should be stipulated that citizens who suffer damages should receive appropriate compensation before filing a lawsuit.

Keywords: Principle of continuity in the provision of public services; public services; land transportation

1. บทนำ

เมื่อสังคมพัฒนาขึ้น มีสมาชิกในสังคมมากขึ้นและหลากหลายขึ้น ส่งผลให้รัฐมีภารกิจเพียงการรักษาความสงบเรียบร้อยและดูแลรักษาความปลอดภัย รัฐจะต้องจัดทำภารกิจอีกประเภทเพิ่มเติมขึ้นมาคือภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อความเจริญก้าวหน้าของประเทศและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้สูงขึ้น (สุรพล นิติไกรพจน์, 2543, น. 21) ภารกิจของรัฐด้านการจัดทำบริการสาธารณะ คือ การส่งเสริมสวัสดิภาพตลอดจนการกระจายความมั่งคั่งของชาติไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมและประชาชนอยู่ดีกินดี ส่งเสริมสวัสดิภาพของราษฎรทั้งในทางกายและทางจิตใจ ประกันเงื่อนไขแห่งการครองชีพขั้นต่ำของราษฎรทุกคน เช่น การให้บริการศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่งคมนาคม การพักผ่อนหย่อนใจ ส่งเสริมการเล่นกีฬาเพื่อให้ราษฎรมีสุภาพแข็งแรง ส่งเสริมศิลปวัฒนธรรม ประกันการว่างงาน ค้ำครองการบริโภคของราษฎร ฯลฯ (จันทจิรา เอี่ยมมยุรา, 2529, น. 6)

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายปกครองเป็นหลักการที่รัฐต้องคำนึงถึงในการจัดทำบริการสาธารณะเพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะร่วมกับหลักความอ่อนตัวปรับเปลี่ยนได้และหลักความเสมอภาค บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกเป็นบริการสาธารณะที่ส่งผลให้ประชาชนมีความสะดวกในการเดินทางมากขึ้นทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด เช่น รถไฟฟ้า รถโดยสารสาธารณะประเภทรถตู้และรถโดยสาร ทางด่วน เป็นต้น

บทความนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกนั้น หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐได้คำนึงถึงหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะในขณะปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ โดยมีประเด็นที่มุ่งศึกษา ดังนี้ 1) หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ 2) ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่ 3) ประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

ผู้เขียนจึงหวังว่าบทความนี้จะเป็นประโยชน์กับผู้สนใจและเห็นความสำคัญของหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปประเภทหนึ่ง

2. หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน

2.1 ข้อความคิดทั่วไปเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

ในสังคมหนึ่ง ๆ การกิจของรัฐในยุคดั้งเดิมนั้นในสมัยโบราณ รัฐได้เข้าควบคุม กำกับดูแลชีวิตประจำวันของประชาชนในทุก ๆ ด้านอาจจะเนื่องจากเป็นรัฐเล็ก ๆ มีประชาชนไม่มากมีรูปแบบการปกครองแบบกษัตริย์ ทำให้การกิจของรัฐในยุคโบราณรัฐเข้าดูแลในทุก ๆ เรื่อง ต่อมาในสมัยก่อนยุคคลาสสิกซึ่งสืบเนื่องจากประชาชนถูกจำกัดในเรื่องเสรีภาพจากสมัยโบราณ ทำให้เกิดการเรียกร้องในเรื่องสิทธิเสรีภาพ ดังนั้นแนวคิดของรัฐในเรื่องนี้จำกัดเรื่องที่รัฐไม่ควรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับ โดยยึดหลักที่ว่า ธุรกิจควรปล่อยให้ไปเองตามธรรมชาติ รัฐจะเข้ายุ่งเกี่ยวกับเมื่อประโยชน์ทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรมหรือการค้าขาย วิธีการของรัฐ คือ การออกกฎหมายตั้งกำแพงภาษี จำกัดการนำสินค้าเข้าและห้ามนำเงินและทองแท่งออกนอกประเทศ ต่อมาพวกพาณิชนิยม (Mercantilism) โดย Petty เป็นนักเศรษฐศาสตร์ชาวอังกฤษคนแรกที่กำลังถึงหน้าที่ของรัฐบาลไว้ว่า ต้องมีหน้าที่ในการป้องกันประเทศ รักษาราชบัลลังก์ของผู้ปกครองประเทศและต้องมีศาลยุติธรรมและให้การดูแลของสวัสดิการของประชาชน

ในช่วงก่อนทศวรรษที่ 30 มีแนวความคิดด้านเสรีนิยมของสำนักคลาสสิกที่มี Adam Smith เป็นนักคิดสำคัญ มีแนวคิดถือหลักเสรีภาพทางเศรษฐกิจและการค้าขายในตลาดเสรีภาพ รวมถึงการคัดค้านการวางข้อบังคับต่าง ๆ ของรัฐบาล โดยวางอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ หลักกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน หลักเสรีภาพทางการค้าและอุตสาหกรรม หลักเสรีภาพในการทำสัญญาและหลักการแบ่งปันในตลาด จนกระทั่งในช่วงหลังทศวรรษที่ 30 เป็นต้นมา รัฐได้เปลี่ยนแปลงบทบาทโดยมีสาเหตุที่สำคัญ 2 ประการ คือ เศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ (ปี ค.ศ. 1930-1938) และสงครามโลกครั้งที่ 2 (World War II) ทำให้การผลิตและการค้าขายมี

ปัญหา และความต้องการมีการเปลี่ยนแปลงโดยความต้องการสินค้ามีมาก แต่ไม่สามารถผลิตได้ตามที่ต้องการ เนื่องจากต้องนำวัตถุดิบไปผลิตเป็นยุทธปัจจัย เช่น ปืน กระสุน เป็นต้น ทำให้เกิดความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนเศรษฐกิจ ซึ่งมีแนวความคิดว่า “การจะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดต้องนำมาจัดการวางแผนการใช้ทรัพยากรมาใช้” จากสาเหตุทั้ง 2 ประการทำให้รัฐเข้ามามีบทบาททางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางโดยรัฐจะต้องเปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐจากการเป็น รัฐที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยมาเป็นรัฐที่จัดทำบริการที่รัฐจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนนั้นเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การจำหน่ายไฟฟ้า การจัดหาไฟฟ้าสำหรับอุปโภคและบริโภคหรือการให้บริการสื่อสารทางด่วนโทรคมนาคม รถโดยสารสาธารณะ รถไฟ เป็นต้น

ในประเทศไทยนั้น การบริการสาธารณะระยะแรก ๆ นั้น ได้เกิดขึ้นโดยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ ในรูปแบบที่เรียกว่า รัฐวิสาหกิจ เพื่อแก้ปัญหาการขาดความคล่องตัวในการดำเนินงานของระบบราชการแบบเดิม แต่เมื่อสังคมมีความเปลี่ยนแปลงและเจริญเติบโตไปอย่างมาก รัฐวิสาหกิจที่รัฐจัดตั้งขึ้นให้ดำเนินการกิจการในการบริการสาธารณะนั้นก็มิใช่อำนาจในการดำเนินงานหลายประการ เช่น การขาดแคลนเงินทุนในการลงทุนเพิ่มเติม ระบบโครงสร้างที่ยังต้องดำเนินงานภายใต้กฎหมายเพราะยังมีสภาพเป็นองค์กรของรัฐ ทำให้รัฐต้องมีหน้าที่ปรับปรุงและพัฒนาบริการสาธารณะที่ตนจัดทำอยู่ให้ทันสมัยกว่าเดิมโดยการให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับรัฐหรือจัดทำบริการสาธารณะรัฐ

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นความรับผิดชอบของรัฐ การเจรจาตกลงของทั้งสองฝ่ายในเรื่องการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวปรากฏในรูปของสัญญาทางปกครอง อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงรูปแบบหรือเทคนิคของบริการสาธารณะ หรืออาจจะต้องขยายขอบเขตของการให้บริการออกไปในเขตพื้นที่หรือชุมชนซึ่งทำให้ต้องมีการลงทุนอย่างมหาศาล ทำให้ประชาชนจะได้รับบริการสาธารณะตามที่ตนต้องการอย่างแท้จริง

การจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนจึงเป็นทางเลือกหนึ่งที่เป็นการมอบการดำเนินการของบริการสาธารณะให้แก่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทนฝ่ายปกครอง ในประเทศไทยนั้นการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนเกิดจากสัญญาของภาครัฐหลายรูปแบบ เช่น สัญญาจัดซื้อจัดจ้างต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 การให้สัมปทาน เช่น สัมปทานการให้เอกชนนำรถร่วมเข้าร่วมเดินรถ หรือ การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐตามพระราชบัญญัติการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 เป็นต้น (เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย, 2559, น. 1-4)

2.2 หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (principe de continuité)

หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (principe de continuité) ได้ถูกกล่าวขึ้นเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดคดี Winkell ลงวันที่ 7 สิงหาคม ค.ศ. 1909 โดยพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนชื่อ Tardieu ได้กล่าวไว้ว่า “ความต่อเนื่องเป็นหัวใจสำคัญของบริการสาธารณะ” หลังจากนั้นมาศาลปกครองก็ให้ความสำคัญกับหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ ความต่อเนื่องนี้ไม่มีมาตรฐานแน่นอนที่ตายตัวว่าจะต้องมีลักษณะเช่นไร สำหรับบริการสาธารณะบางประเภทจะต้องจัดทำอย่างถาวร เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยทั้งภายในและภายนอกประเทศ การรักษาพยาบาล หมายถึงวันละ 24 ชั่วโมง สัปดาห์ละ 7 วัน ในขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องจัดทำอย่างถาวรแต่จำเป็นต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอ เช่น พิพิธภัณฑสถานกำหนดเวลา เปิด-ปิด ได้ หรือการหยุดพักร้อนประจำปี เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น. 46-47)

บริการสาธารณะเป็นกิจการที่จำเป็นอย่างยิ่งแก่ประชาชน ถ้าบริการสาธารณะต้องหยุดชะงักไม่ว่าด้วยประการใด ๆ ประชาชนย่อมได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย เช่น บริการสาธารณะที่ให้บริการไฟฟ้า ประปาหรือการขนส่งมวลชนหยุดชะงัก ย่อมจะก่อความเดือดร้อนและความเสียหายแก่ประชาชนอย่างมาก ด้วยเหตุนี้บริการสาธารณะที่ส่วนราชการเป็นผู้จัดทำจึงถือเป็นหลักสำคัญที่ต้องทำให้สม่ำเสมอและเป็นนิจเพราะความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2547, น. 393-395)

สำหรับบุคคลที่เป็นคู่สัญญากับฝ่ายปกครอง หลักที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องจัดดำเนินการเป็นนิจโดยสม่ำเสมอ ย่อมมีผลบังคับอย่างเคร่งครัดในกรณีที่เกี่ยวกับผู้รับสัมปทานบริการสาธารณะ ถ้ากิจการที่ให้สัมปทานหรือเอกชนจัดทำต้องหยุดชะงักลงเพราะการกระทำผิดของเอกชนนั้นเอกชนผู้นั้นจักต้องถูกบังคับลงโทษตามที่กำหนดไว้เป็นเงื่อนไขในสัญญา ส่วนเอกชนผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะก็ย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้ฝ่ายปกครองจัดการแก้ไขบริการสาธารณะให้ดำเนินการไปตามปกติ หากบริการสาธารณะเกิดขัดข้องหรือหยุดชะงักลงไม่ว่าเพราะเหตุใด ๆ (ประยูร กาญจนดุล, 2538, น. 114-115) โดยผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อการปฏิบัติราชการบุคลากรภาครัฐและสัญญาทางปกครอง (บุบผา อัครพิมาน, 2548, น. 22-24) มีดังนี้

2.2.1 ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อการปฏิบัติราชการ

ทำให้เกิดระบบการรักษาราชการแทน เช่น กรณีนายกรัฐมนตรีไม่อาจปฏิบัติราชการแทนได้ให้รองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาราชการแทน เป็นต้น

2.2.2 ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อบุคลากรภาครัฐ

ในระบบกฎหมายไทยนั้น ห้ามมิให้ข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการหรือพนักงานรัฐวิสาหกิจนัดหยุดงาน ส่วนในระบบกฎหมายของต่างประเทศบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะได้มีผลห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐนัดหยุดงาน โดยมีการบังคับให้สหภาพของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะนัดหยุดงานต้องแจ้งการนัดหยุดงานล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขปัญหาล่วงหน้าได้ และในบริการสาธารณะบางประเภทที่การหยุดดำเนินการโดยเด็ดขาดอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะได้ เช่น โรงพยาบาล ดำรวจ ไฟฟ้า ฯลฯ ในบริการสาธารณะเหล่านี้ หากจะนัดหยุดงานต้องให้มีบริการขั้นต่ำ

2.2.3 ผลของหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะต่อระบบสัญญาทางปกครอง

ทำ แม้ฝ่ายปกครองจะเป็นผู้ผิดสัญญา คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่อาจนำหลักสัญญาต่างตอบแทนมาใช้ได้ คือ หลักที่ว่าหากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดนัดชำระหนี้ อีกฝ่ายหนึ่งมีสิทธิไม่ชำระหนี้ตอบแทนจนกว่าจะได้รับ การปฏิบัติตามการชำระหนี้ของฝ่ายที่ผิดนัดนั้นไว้ได้ (l'exceptio non adimpleticontractus) ซึ่งหลักนี้ไม่อาจนำมาใช้ได้สัญญาทางปกครองโดยเฉพาะสัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะได้ เพราะจะทำให้บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำอยู่นั้นขาดความต่อเนื่องและประชาชนผู้ใช้บริการต้องเดือดร้อน

2.3 แนวคิดเกี่ยวกับหลักกฎหมายทั่วไป

หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะถือว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไปประเภทหนึ่ง ดังนั้น ความหมายและที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปจึงเป็นสิ่งสำคัญ มีรายละเอียด ดังนี้

2.3.1 ความหมายของหลักกฎหมายทั่วไป

หลักกฎหมายทั่วไป หมายถึง หลักการที่เป็นรากฐานของระบบกฎหมายประเทศทั้งระบบ กฎเกณฑ์ทางกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบระเบียบ วางอยู่บนพื้นฐาน หลักการที่สำคัญหลายหลักการ (พนารัตน์ มาศมมาตล, 2563, น. 64) เป็นหลักกฎหมายที่ไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษร ไม่ปรากฏในตัวบทกฎหมายโดยตรง แต่ศาลจะเป็นผู้สกัดหลักดังกล่าวออกมาใช้กับฝ่ายปกครองใน กิจกรรมต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, น. 501)

2.3.2 ที่มาของหลักกฎหมายทั่วไป

ในการพิจารณาคดีของศาลหากกฎหมายลายลักษณ์อักษรไม่สามารถนำไปปรับใช้กับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในคดีปกครองได้ หลักกฎหมายทั่วไปจะมีความสำคัญขึ้นมาทันทีเพราะศาลปกครองสามารถนำหลักกฎหมายทั่วไปมาอุดช่องว่างในกรณีดังกล่าว ศาลจึงได้สร้างหลักกฎหมายทั่วไปขึ้นมา การศึกษาที่มาของหลักกฎหมายทั่วไปจึงมีความสำคัญ มีรายละเอียด (บุปผา อัครพิมาน, 2548, น. 2-9) ดังนี้

1) กฎหมายลายลักษณ์อักษร

หลักกฎหมายทั่วไป อาจเกิดขึ้นจากการตีความตัวบทกฎหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย มิใช่มีผลบังคับเพราะกฎหมายเขียนไว้

2) กฎหมายจารีตประเพณี

กฎหมายจารีตประเพณีคือ หลักเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติเรื่องใดเรื่องหนึ่งในสังคมที่ปฏิบัติต่อกันและได้ยอมรับกันมาเป็นเวลานาน

3) แนวบรรทัดฐานของศาล

หลักกฎหมายทั่วไปเกิดขึ้นจากการสร้างโดยศาลแต่ก็ยังมีความแตกต่างกับคำพิพากษาของศาลหลายประการ ดังนี้

(1) ศาลไม่สามารถสร้างหลักกฎหมายทั่วไปโดยอำเภอใจ จะต้องสร้างให้สอดคล้องกับความต้องการของคนในสังคม เพราะหลักกฎหมายทั่วไปไม่ได้มาจากความเห็นส่วนตัวของศาล

(2) คำวินิจฉัยของศาลเกิดขึ้นจากการตัดสินคดีหนึ่งและเป็นกรณีเฉพาะเรื่องเพื่อระงับข้อพิพาทในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ส่วนหลักกฎหมายทั่วไปสามารถนำไปปรับใช้ได้สถานการณ์ที่แตกต่างและหลากหลาย เช่น หลักความเสมอภาค เป็นต้น และนอกจากนั้นบรรทัดฐานของศาลยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้ง่ายกว่าหลักกฎหมายทั่วไป

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

การคมนาคมทางบกได้เริ่มต้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ พาหนะที่สำคัญได้แก่ ม้า อูฐ เกวียนและรถม้า ชาวโรมันในสมัยโบราณได้เริ่มสร้างถนนเชื่อมระหว่างกรุงโรมกับเมืองต่าง ๆ ในอาณาจักรโรมัน ตั้งแต่ 315 ปี ก่อนคริสตกักราช เช่น สร้างถนนเชื่อมระหว่างกรุงโรมกับอังกฤษ กรุงโรมกับซีเรีย ตลอดจนถึงเมืองท่าสำคัญอื่น ๆ ของโรมัน จนมีคำกล่าวว่า “ถนนทุกสายมุ่งสู่กรุงโรม” (“All roads lead to Rome”) การขนส่งทางบกด้วยเกวียน รถม้า อูฐ ช้างและม้า หรือยานพาหนะโดยใช้แรงงานสัตว์ชนิดอื่น ๆ ยังคงมีบทบาทสำคัญในการขนส่งสินค้าและผู้โดยสารตลอดมา (กรมขนส่งทางบก, 2567)

2.4.1 นิยามความหมายของการคมนาคมขนส่ง

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายว่า การติดต่อไปมาถึงกัน การสื่อสาร ชื่อกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม การขนส่ง การพาณิชยกรรม การสื่อสาร และการอุตสาหกรรมศึกษา Oxford Learner's Dictionary ให้ความหมายว่า ระบบที่เคลื่อนย้ายคนหรือสิ่งของจากจุดหนึ่งไปสู่จุดอื่น ๆ ผ่านการใช้ยานพาหนะ ถนน ฯลฯ

สรุปได้ว่า การคมนาคมขนส่งหมายถึงการเคลื่อนย้ายคนหรือสิ่งของจากจุดหนึ่งไปยังอีกจุดหนึ่ง (ภูมิพัทธ์ กิริติวิทย์โส, 2562)

2.4.2 รูปแบบของการคมนาคมขนส่ง

รูปแบบการคมนาคมขนส่งสามารถจำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ตามลักษณะการเดินทาง ประกอบไปด้วย (ภูมิพัทธ์ กิริติวิทย์โส, 2562)

- 1) การคมนาคมขนส่งทางบก เป็นรูปแบบการขนส่งที่สามารถแบ่งย่อยออกเป็นการคมนาคมขนส่งทางถนนและการคมนาคมขนส่งทางราง
- 2) การคมนาคมขนส่งทางน้ำ มักจะมีระยะทางสั้น ๆ เนื่องจากมีข้อจำกัดเรื่องความลึกของแม่น้ำ ดังนั้นพาหนะที่ใช้ได้จึงเป็นเรือขนาดเล็กที่เดินทางได้ในระยะทางสั้นเท่านั้น แต่หากเป็นการคมนาคมขนส่งระหว่างประเทศ ส่วนใหญ่มักจะเป็นการคมนาคมเพื่อการท่องเที่ยว
- 3) การคมนาคมขนส่งทางอากาศ ได้รับความนิยมอย่างมากทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ เพราะมีความรวดเร็วและปลอดภัยกว่าการเดินทางด้วยรูปแบบอื่น

2.5 คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.242/2555

ศาลปกครองวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อาจนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้กับสัญญาทางปกครองได้โดยตรง กล่าวคือ “...5) ฝ่ายปกครองฝ่ายเดียวในฐานะผู้จัดทำบริการสาธารณะสามารถแก้ไขข้อสัญญาทางปกครองให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้ ตามหลักการบริการสาธารณะสามารถปรับปรุงแก้ไขได้ แต่ฝ่ายปกครองต้องชดเชยค่าทดแทนความเสียหายที่เพิ่มขึ้นให้แก่คู่สัญญาตามความเป็นจริง แต่มิใช่การชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น และในกรณีที่คู่สัญญาของฝ่ายปกครองประสบภาวะที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าและไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องแบกรับภาระชดเชยค่าความเสียหายดังกล่าวตามความจำเป็นตามหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ...”

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 650/2557

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า กรุงเทพฯ ได้จัดให้มีทางขึ้น-ลง เป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้าและมีลิฟต์ในบางจุดเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการที่สถานีขนส่งแล้วจำนวน 5 สถานี จากสถานีขนส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น 23 สถานี อย่างไรก็ตาม เมื่อกรุงเทพฯ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ มิได้แสดงให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าเหตุที่มิได้จัดให้มีลิฟต์เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการและจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงอื่น ๆ แก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถราานั้น เกิดจากข้อจำกัดใด หรือมีปัญหาอุปสรรคใด กรณีจึงเห็นได้ว่าการจัดให้มีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการ รวมทั้งสัญลักษณ์ที่แสดงให้เห็นว่ามีอุปกรณ์ที่อำนวยความสะดวกโดยตรงแก่คนพิการที่สถานีขนส่งและรถราานั้น อยู่ในวิสัยที่กรุงเทพฯ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ จะดำเนินการได้ จนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองในวันที่ 13 กันยายน 2550 เป็นระยะเวลากว่า 6 ปี แต่กรุงเทพฯ เพียงจัดให้มีทางขึ้น-ลงเป็นบันไดเลื่อนด้วยระบบไฟฟ้าและมีลิฟต์ในบางจุดที่สถานีขนส่งจำนวน 5 สถานี จากสถานีขนส่งรวมจำนวนทั้งสิ้น 23 สถานี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่

กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร เมื่อวินิจฉัยเช่นนี้แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยข้ออ้างอื่นตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามเพราะไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไป การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิจารณากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้กรุงเทพฯ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ จัดทำลิฟต์ที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานี และจัดทำอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกที่สถานีขนส่งทั้ง 23 สถานีและจัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกบนรถไฟฟ้า

2.6 กรณีตัวอย่างการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกกับหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ

ผู้เขียนขอยกกรณีตัวอย่างการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกที่เกิดขึ้นจากจากข่าวผ่านช่องทางเว็บไซต์ต่าง ๆ มีดังนี้

2.6.1 กรณีรถไฟฟ้า

1) วันที่ 28 มีนาคม 2567 เวลาประมาณ 09.00 น. จากเหตุขัดข้องรถไฟฟ้ามทร.สายสีเหลืองมีอุปกรณ์รางรถไฟฟ้าสายสีเหลืองร่วงลงมา พร้อมเศษวัสดุตกจากรางรถไฟฟ้าช่วงตลาดเอี่ยมสมบัติ และรถไฟฟ้าต้องจอดกลางทาง จึงได้ประกาศปิดให้บริการชั่วคราวทุกสถานี เจ้าหน้าที่เร่งทำการแก้ไข

ต่อมาในเวลา 10.00 น. จากการลงพื้นที่เกิดเหตุ พบรถไฟฟ้าสายสีเหลืองจอดนิ่งสงบบนราง ส่วนด้านล่างมีเจ้าหน้าที่คอยตามเก็บชิ้นส่วนที่ตกลงตลอดทางยาวนานกิโลเมตร (ไทยรัฐออนไลน์, 2567ก)

2) ช่วงเวลา 07.57 น. ขณะที่ขบวนรถไฟฟ้าหมายเลข 30 เคลื่อนที่ออกจากสถานีหัวแยกลาดพร้าว มุ่งหน้าสถานีหมอชิต เกิดระบบการรับส่งคลื่นอาณัติสัญญาณขัดข้องชั่วคราว ส่งผลให้รถไฟฟ้าเกิดการเบรกอัตโนมัติเพื่อความปลอดภัยและขบวนรถหยุดในบริเวณที่ไม่มีรางจ่ายไฟฟ้า ทำให้ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ระหว่างสถานีหัวแยกลาดพร้าว และสถานีหมอชิต จึงต้องใช้ขบวนรถไฟฟ้าอีกขบวนเข้าช่วยเหลือโดยการต่อพ่วงจนสามารถให้บริการได้ตามปกติ ทั้งนี้ ในช่วงเวลาดังกล่าวขบวนรถหมายเลข 30 ยังมีไฟสำรองจากแบตเตอรี่ในขบวนรถไฟฟ้า รวมทั้งระบบระบายอากาศยังคงทำงานอยู่ มีเจ้าหน้าที่ประกาศในขบวนรถ และบนสถานีอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตามในช่วงเวลาดังกล่าว รถไฟฟ้าสายสุขุมวิทยังคงให้บริการเดินรถ แต่จะมีความถี่ระหว่างขบวนนานกว่าปกติ ส่วนรถไฟฟ้าสายสีลมยังคงให้บริการตามปกติ (ไทยรัฐออนไลน์, 2567ข)

2.6.2 กรณีรถโดยสารสาธารณะ

1) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ประกาศหยุดเดินรถ 6 เส้นทาง โดยจะให้เอกชนเดินรถแทน โดยในจำนวนนี้มีสาย 34 ที่เป็นเส้นทางจาก รังสิต ไปถึง หัวลำโพง และสาย 39 ที่วิ่งจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (รังสิต) ไปถึงอนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ ซึ่งทั้ง 2 สายนี้ถือเป็นสายที่ผู้คนบนถนนพหลโยธิน

คุ้นเคยและใช้บริการมาอย่างยาวนาน โดยจะเริ่มหยุดเดินรถตั้งแต่วันที่ 9 เมษายน 2567 เป็นต้นไป (PPTV Online, 2567)

2) ขณะนี้บริษัทคู่สัญญาที่เหมาซ่อมรถโดยสารที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง (เอ็นจีวี) ยี่ห้อ BONLUCK หรือ BLK คือ กลุ่มร่วมทำงาน SCN-CHO ที่มีบริษัท ช ทวี จำกัด (มหาชน) และ บริษัท สแกน อินเตอร์ จำกัด (มหาชน) ไม่จ่ายค่าแรงให้พนักงานซ่อมบำรุง จึงทำให้พนักงานประท้วงหยุดงาน ส่งผลกระทบให้ ขสมก. ต้องหยุดให้บริการรถเมล์เอ็นจีวี 487 คัน

นางมนพร (รมช.คมนาคม) กล่าวว่า ปัจจุบัน ขสมก. มีรถเมล์ร้อนที่อยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ และมีการตรวจสภาพเรียบร้อยแล้ว โดยเป็นรถเมล์จากสายที่ถูกยกเลิกเส้นทางไป ดังนั้นจะนำรถส่วนนี้มาให้บริการแทนรถเมล์เอ็นจีวี เพื่อเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่ประชาชนในช่วงวันหยุดเทศกาลปีใหม่ ทั้งนี้ เน้นย้ำกับ ขสมก. ว่าต้องแก้ไขปัญหานี้ให้จบก่อนวันเปิดทำการหลังเทศกาลปีใหม่ เพราะจะมีประชาชนเดินทางกลับมากรุงเทพฯ เป็นจำนวนมาก เบื้องต้นได้รับรายงานว่า ขสมก. อยู่ระหว่างการรวบรวมรถเมล์จากอู่รถเมล์สายต่าง ๆ มาให้บริการแทนไปก่อน พร้อมทั้งได้ให้คู่สัญญาฯ เร่งจ่ายค่าแรงพนักงานซ่อมบำรุง และบริหารจัดการภายในองค์กรให้เรียบร้อย (เดลินิวส์ ออนไลน์, 2567)

2.6.3 กรณีรถไฟ

วันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2565 เจ้าหน้าที่การรถไฟแห่งประเทศไทย ระดมกำลังคนพร้อมเครื่องจักรกล เข้าปรับพื้นที่ในจุดเกิดเหตุลอบวางระเบิดในพื้นที่บ้านท่าโพธิ์ ต.คลองแงะ อ.สะเดา จ.สงขลา เพื่อเร่งซ่อมทางให้ใช้ได้โดยเร็วที่สุด สภาพที่เกิดเหตุยังคงมีตู้รถไฟที่เสียหาย รวมถึงสินค้าทางพาราอัดแท่ง ที่รถไฟบรรทุกมา กระฉกเคลื่อนเต็มพื้นที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้นำออกนอกเส้นทางรถไฟเพื่อเร่งซ่อมบำรุงทาง โดยมีหน่วยกำลังด้านความมั่นคง คอยรักษาความสงบเรียบร้อย (Thai PBS, 2567)

2.7 หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะกับบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกในปัจจุบัน

ในปัจจุบันบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งมีความสำคัญกับประชาชนมาก หากนำหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะมาวิเคราะห์แล้วสามารถแบ่งแยกออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.7.1 หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่

โดยทั่วไปแล้วในประเทศไทยนั้นใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรในการพิจารณาพิพากษาของศาล แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น แม้หลักกฎหมายทั่วไปนั้นจะไม่ใช้กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร เช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ

ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น แต่ศาลปกครองก็สามารถนำหลักกฎหมายทั่วไปมาพิจารณาพิพากษาคดีได้ เพราะหลักกฎหมายทั่วไปสามารถเข้าไปอุดช่องว่างของกฎหมายลายลักษณ์อักษรรวมถึงสามารถใช้เป็นพื้นฐานในการตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรได้ โดยศาลปกครองจะนำกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เกี่ยวข้องประกอบกับหลักกฎหมายทั่วไปเข้ามาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ศาลปกครองจะไม่ได้นำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีทุกคดี แต่หลักกฎหมายทั่วไปก็ยังคงมีความสำคัญกับคดีปกครองบางคดี อีกทั้งคำพิพากษาศาลปกครองนั้นยังเป็นแนวทางให้กับหน่วยงานราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการปฏิบัติราชการหรือการใช้อำนาจในทางปกครอง แม้จะไม่ได้มีการบัญญัติไว้โดยตรงในกฎหมายใด ๆ ก็ตาม

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรดังเช่น หลักความเป็นกลางหรือหลักความเสมอภาค ถึงแม้จะไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรผู้เขียนเห็นว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะก็ยังเป็นหลักการสำคัญที่ต้องคำนึงเพราะหากพิจารณาตาม คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.242/2555 ดังที่ได้กล่าวไปแล้ว จะเห็นได้ว่าศาลปกครองได้นำหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้น หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะจึงอาจอาจถูกนำไปปรับใช้ในคดีปกครองอื่น ๆ ได้ นอกจากนั้นผู้เขียนยังเห็นว่า การที่หน่วยงานของรัฐหรือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะจนเป็นเหตุให้บริการสาธารณะนั้นสะดุดหยุดลง ย่อมถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะแล้ว

2.7.2 ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะมีหลักการว่ารัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะอย่างต่อเนื่อง และไม่สามารถหยุดให้บริการได้ ดังนั้นเวลาที่ให้บริการจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป เช่น หากเป็นบริการสาธารณะประเภทโรงพยาบาลจะต้องให้บริการ 24 ชั่วโมง บริการสาธารณะประเภทการจัดการศึกษาจะต้องให้บริการในเวลาราชการคือ 8.30 – 16.30 น. ดังนั้น บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการตามเวลาทั่วไปคือ 5.00 – 22.00 โดยประมาณ ซึ่งเป็นเวลาที่บริษัทผู้ให้บริการกำหนดเป็นช่วงเวลาที่ประชาชนจะใช้บริการมากที่สุด และไม่ปรากฏว่ามีระเบียบ ข้อบังคับ หรือกฎหมายใดกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาเดินรถโดยสารหรือรถไฟฟ้าแต่อย่างใด

ดังนั้นหากประสบปัญหาที่ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ ปัญหาดังกล่าวจะต้องได้รับการแก้ไขโดยด่วน กล่าวคือรัฐต้องดำเนินการซ่อมแซม แก้ไข ปรับปรุง ให้บริการสาธารณะต้องกลับมาใช้ได้โดยเร็วที่สุด เพราะหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น มีหลักการว่า ความต้องการของประชาชนมีอยู่ตลอดเวลา หากความต้องการของประชาชนสะดุดหยุดลง ประชาชนย่อมเดือดร้อน รัฐต้อง

ดำเนินการแก้ไขให้บริการสาธารณะกลับมาใช้ได้เร็วที่สุด เช่น กรณีขั้วรถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองมีอุปกรณ์รางรถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองร่วงลงมาและกรณีขั้วรถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองหมายเลข 30 เกิดระบบการรับส่งคลื่นอาณัติสัญญาณขัดข้องชั่วคราว ส่งผลให้รถไฟฟ้ามหานครสายสีเหลืองเกิดการเบรคอัตโนมัติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องเข้ามาแก้ไขซ่อมแซมปัญหาดังกล่าวให้สามารถให้บริการได้เร็วที่สุด

หากเป็นกรณีที่ไม่ใช่การซ่อมแซมแต่เป็นปัญหาอื่น ๆ เช่น กรณีขั้วองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ประกาศหยุดเดินรถ 6 เส้นทาง รัฐต้องจัดการแก้ปัญหาโดยการหารถโดยสารมาเดินรถแทนโดยเร็วที่สุด และกรณีขั้วบริษัทคู่สัญญาที่เหมาะสมซ่อมรถโดยสารที่ใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง (เอ็นจีวี) ไม่จ่ายค่าแรงให้พนักงานซ่อมบำรุง จึงทำให้พนักงานประท้วงหยุดงาน ส่งผลกระทบให้ ขสมก. ต้องหยุดให้บริการรถเมล์เอ็นจีวี 487 คัน ปัญหานี้ก็เช่นกันรัฐจะต้องดำเนินการเรื่องการจ่ายค่าแรงและประท้วงหยุดงานให้เร็วที่สุด

2.7.3 ประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคม

ขนส่งทางบก

จากการศึกษาพบว่า หากประชาชนผู้ใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกพบเจอปัญหา เช่น การรอรถโดยสารหรือรถไฟฟ้ามหานครเกินสมควร การหยุดให้บริการ หรือให้บริการไม่ดี ประชาชนมีสิทธิสะท้อนปัญหาการใช้บริการสาธารณะ ดังนี้

1) สิทธิร้องเรียนปัญหาที่เกิดขึ้นไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่น กรุงเทพมหานคร (กรณีรถไฟฟ้า BTS) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (กรณีรถโดยสารในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง) บริษัทขนส่งจำกัด (กรณีรถโดยสารเดินทางระหว่างจังหวัด) ช่องทางร้องเรียนนั้นมีทั้งการโทรโดยตรง ทางเว็บไซต์ และแอปพลิเคชัน เป็นต้น

2) สิทธิการฟ้องคดี ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีไปยังศาลยุติธรรมได้ในกรณีที่ได้รับความเสียหายแก่กายหรือชีวิต เท่านั้น ส่วนการฟ้องเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะต้องเป็นการฟ้องในกรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่จริง ๆ ดังเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 650/2557 ดังนั้น หากพบปัญหาในการใช้บริการสาธารณะ เช่น การรอรถโดยสารหรือรถไฟฟ้ามหานครเกินสมควร การหยุดให้บริการ หรือให้บริการไม่ดี ไม่สามารถใช้สิทธิในการฟ้องคดีให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในทางแพ่งหรือทางอาญาได้เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่อยู่เหนือการควบคุม การร้องเรียนจึงเป็นช่องทางที่เหมาะสมที่สุด

3. บทสรุป และข้อเสนอแนะ

3.1 บทสรุป

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกโดยรัฐนั้น เป็นไปตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะหรือไม่ โดยมีประเด็นที่มุ่งศึกษา ดังนี้ 1) หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือไม่ 2) ตามหลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบกต้องให้บริการในเวลาใดและสามารถหยุดให้บริการได้หรือไม่ 3) ประชาชนสามารถมีสิทธิอย่างไรหากเกิดปัญหาในการใช้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก

จากการศึกษาพบว่า หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้ถูกนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษร การให้บริการสาธารณะประเภทคมนาคมขนส่งทางบก เช่น รถโดยสาร รถไฟฟ้า ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับกำหนดเวลาในการให้บริการไว้ จึงเป็นไปตามเวลาที่บริษัทผู้ให้บริการกำหนดเอง โดยทั่วไปจะอยู่ในช่วงเวลา 5.00 – 22.00 น. ของทุกวัน และประชาชนมีสิทธิร้องเรียนในกรณีที่พบปัญหาจากการใช้บริการสาธารณะ เช่น รอรถโดยสารหรือรถไฟฟ้านานเกินไปหรือการหยุดให้บริการเป็นต้น ส่วนสิทธิในการฟ้องคดีที่ศาลนั้น กรณีฟ้องศาลยุติธรรม ผู้เสียหายสามารถฟ้องได้ในกรณีที่ใช้บริการแล้วได้รับอันตรายแก่ร่างกายหรือชีวิต ส่วนกรณีฟ้องศาลปกครองจะต้องปรากฏว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่ให้บริการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะ

3.2 ข้อเสนอแนะ

ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ โดยควรกำหนดให้หลักความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องบังคับให้รัฐปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดเพื่อประโยชน์ของประชาชน รวมถึงควรกำหนดระยะเวลาในการจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับการขนส่งทางบกให้ชัดเจน และควรควรกำหนดให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายได้รับการเยียวยาก่อนฟ้องคดีตามสมควร

4. เอกสารอ้างอิง

- กรมขนส่งทางบก. (2567). *การขนส่งทางบก (Land Transportation)*. <https://prozhang10.wixsite.com/chanon/about>
- เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย. (2559). *การควบคุม กำกับดูแลเอกชนจัดทำบริการสาธารณะโดยรัฐ*. [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2562). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน ว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 6). วิญญูชน.
- จันทจิรา เอี่ยมมยุรา. (2529). *วิสาทภิรมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) ในกฎหมายไทย: ศึกษาในเชิงประวัติศาสตร์และเชิง วิเคราะห์ข้อความคิด*. [วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2547). *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. สำนักงานศาลปกครอง.
- เดลินิวส์ออนไลน์. (2567). *มนพร” ล้ง” ชลบท. ระดมรถเมล์ทุกอู่ วิ่งแทนรถเมล์เอ็นจีวี 487 คันหยุดวิ่ง*. <https://www.dailynews.co.th/news/3037422/>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2567ก). *รถไฟฟ้าสายสีเหลืองขัดข้อง จอดคาราวกว่า 2 ชั่วโมง (คลิป)*. <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2774135>
- ไทยรัฐออนไลน์. (2567ข). *BTS ชี้แจงเหตุขบวนรถหยุด จากอาณัติสัญญาณขัดข้อง*. <https://www.thairath.co.th/news/local/bangkok/2695434>
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). *หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ* (พิมพ์ครั้งที่ 4). วิญญูชน.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). *หลักกฎหมายทั่วไป*. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 5(1), 22-24.
- ประยูร กาญจนดุล. (2538). *คำบรรยายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 4). สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย.
- พนารัตน์ มาศมามาต. (2563). *กฎหมายปกครอง*. วิญญูชน.
- ภูมิพัทธ์ กิรติวิทย์พส. (2562). *การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ด้านการคมนาคมขนส่งกรณีศึกษา: เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร*. [สารนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์]. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2543). *ความเป็นไปได้และแนวทางในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์การมหาชน*. สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.
- PPTV Online. (2567). *ชลบท. ยกเลิกวิ่งรถเมล์สาย 34 และ 39 พร้อมกับอีก 4 เส้นทาง*. <https://www.pptvhd36.com/news/%E0%B8%AA%E0%B8%B1%E0%B8%87%E0%B8%84%E0%B8%A1/220927>
- Thai PBS. (2567). *เร่งซ่อมรางรถไฟขบวนสินค้า อ.สะเดา หลังถูกลอบวางระเบิด*. <https://www.thaipbs.or.th/news/content/322241>