

ใช้ทางสัญญาโดยเจ้าของไม่ชัดขวาง : ถือเป็นทางสาธารณะ !?

ธ ครองใจไทยทั้งชาติ

พระภูมิบดีนทร์ทรงสถิต

ปฐพีสนั่นไหว

หทัยราษฎร์ราวเสมือน

ธ ครอบราชย์ด้วยทศพิธ

ณ แดนทิพย์พิมานเมือง

แผ่นดินไทยสะท้อนสะท้อน

ไร้สุริย์เดือนในโลกา

ปวงข้าพระพุทธเจ้าขอน้อมเกล้าฯน้อมกระหม่อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณหาที่สุดมิได้
ข้าพระพุทธเจ้า นางสาวธัญธร ปังประเสริฐ

ปวงข้าพระพุทธเจ้าขอน้อมนำพระราชดำรัสและแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช ยึดถือเป็นแนวทางในการดำรงตนและการปฏิบัติหน้าที่ราชการ รวมทั้งจะมุ่งมั่นทำหน้าที่ในการนำเสนอความรู้ข้อพิพาทคดีปกครองที่ศาลปกครองได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนเป็นอุทาหรณ์ที่ดีแก่ประชาชน เพื่อร่วมสร้างสังคมธรรมาภิบาลให้การอยู่ร่วมกันในแผ่นดินไทยเป็นไปอย่างสงบสุข สามัคคี มีความอารยะและเจริญรุ่งเรืองตามหลักนิติรัฐสืบไป

โดยคดีปกครองฉบับนี้ มีประเด็นน่าสนใจเกี่ยวกับที่ดินส่วนบุคคลซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาเป็นเวลานาน โดยเจ้าของที่ดินได้ตัดป้ายว่าเป็นที่ดินส่วนบุคคล แต่ก็ไต่ยืนยันยอมให้มีการใช้ประโยชน์ในการสัญจรเรื่อยมา

เอ..อย่างนี้จะถือเป็นถนนสาธารณะหรือไม่ ? มาคลายข้อสงสัยกันเลยคะ

คดีนี้สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของที่ดินและอาคารซึ่งตั้งอยู่ตรงหัวมุมสามแยกบนถนนที่เชื่อมต่อกับซอย ส. อันเป็นซอยที่เกิดกรณีพิพาท โดยผู้ฟ้องคดีได้ซื้ออาคารดังกล่าวต่อมาจากเจ้าของเดิม (เจ้าของเดียวกันกับที่ดินซอย ส.) โดยใช้ประกอบกิจการร้านค้า

ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะปรับปรุงร้านค้าของตนเองจึงได้สร้างรั้วสังกะสีบริเวณด้านหน้าอาคารเพื่อใช้วางกองวัสดุก่อสร้างและกันเป็นแนวเขตพื้นที่การก่อสร้างไว้โดยให้เหตุผลว่าเพื่อความปลอดภัยของบุคคลและรถยนต์ที่สัญจรผ่านไปมาในบริเวณดังกล่าว รวมทั้งได้ขออนุญาตเจ้าของซอย ส. เรียบร้อยแล้ว

ต่อมาได้มีประชาชนร้องเรียนต่อเทศบาลนคร (ผู้ถูกฟ้องคดี) ว่ามีรั้วบางส่วนของแนวรั้วขนาดกว้าง 2 เมตร ยาว 20 เมตร ตั้งอยู่ในพื้นที่ของซอย ส. ทำให้ถนนแคบลง การจราจรติดขัด เทศบาลนครจึงได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทำการรื้อถอนแต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการ นายกเทศมนตรีจึงใช้อำนาจตามมาตรา 39 ประกอบมาตรา 46 แห่ง พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 สั่งการให้เจ้าหน้าที่ทำการรื้อถอนรั้วสังกะสีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินซอย ส. เป็นที่ดินส่วนบุคคลมิใช่ที่สาธารณะซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตสร้างรั้วชั่วคราวกับเจ้าของที่ดินแล้ว การที่เจ้าหน้าที่เข้ามารื้อถอนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงยื่นฟ้องเทศบาลนครเพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดแก่ผู้ฟ้องคดี

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า ที่ดินบนถนนซอย ส. เป็นถนนและที่สาธารณะ ตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ.รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 หรือไม่ ?

โดยมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ดังกล่าวซึ่งได้นิยามความหมายของคำว่า “ที่สาธารณะ” ว่าหมายรวมถึง ถนน และให้ความหมายของคำว่า “ถนน” ว่าหมายรวมถึง ถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้ และห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัสดุใดๆ บนถนน เว้นแต่กระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนดด้วยความเห็นชอบของเจ้าพนักงานจราจรหรือได้รับอนุญาตเป็นหนังสือ (มาตรา 19 และมาตรา 39 แห่ง พ.ร.บ.เดียวกัน) ฉะนั้น หากที่ดินในซอย ส. มีลักษณะเป็นถนนและที่สาธารณะ นายเทศมนตรีย่อมมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองอันเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับดังกล่าวได้

ประเด็นนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อประชาชนที่อยู่อาศัยในบริเวณซอยและประชาชนที่ไม่ได้อยู่อาศัยบริเวณดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์ถนนซอยที่พิพาทในการสัญจรไปมาไม่น้อยกว่า 20 ปี จนกระทั่งผู้ฟ้องคดีได้กันรั้วสังกะสีทำให้ซอยแคบลง จึงเป็นที่ประจักษ์ว่าประชาชนโดยทั่วไปได้ใช้ถนนซอยที่พิพาทเป็นทางสัญจรไปมาเหมือนดังเช่นถนนสายอื่นซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมีการใช้ประโยชน์ติดต่อกันเป็นเวลานานเกินกว่า 10 ปี โดยเจ้าของที่ดินมิได้ขัดขวางหรือห้ามปราม อันแสดงให้เห็นว่าเจ้าของที่ดินได้ยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้โดยปริยายแล้ว

และแม้เจ้าของที่ดินจะมีการแสดงเจตนาอย่างชัดแจ้งโดยจัดทำป้ายสงวนสิทธิ์ว่าเป็นถนนส่วนบุคคลติดไว้ที่อาคารซึ่งต่อมาได้ขายต่อให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนั้น ก็ถือเป็นแต่เพียงเพื่อแสดงว่าตนมิได้ทอดทิ้งที่ดินอันจะยังผลเป็นการป้องกันมิให้ถนนดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น กรณีไม่ถือเป็นการขัดขวางหรือห้ามปรามมิให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้ถนนซอยดังกล่าวเป็นทางสัญจรไปมาแต่อย่างใด

ถนนซอยที่พิพาทจึงเป็นถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้ อันถือเป็น “ถนน” และเป็น “ที่สาธารณะ” ตามนิยามมาตรา 4

การที่ผู้ฟ้องคดีนำวัสดุก่อสร้างมากองไว้บนผิวจราจรและก่อสร้างรั้วสังกะสีเพื่อเก็บกองวัสดุ อันเป็นการตั้ง วาง หรือกองวัสดุใดๆ บนถนน โดยมีได้กระทำในบริเวณที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด ทั้งยังเป็นการวางสิ่งใดๆ ในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตลอดจนมีการสร้างรั้วสังกะสีและกองวัสดุไว้เป็นเวลานานถึง 7 เดือน จนส่งผลกระทบต่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาการจราจรติดขัด อันเป็นการทำให้เสื่อมความสะดวกในการสัญจร

นายเทศมนตรีจึงมีอำนาจสั่งการให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนรั้วที่รูกล้ำถนนที่พิพาทได้ และเมื่อผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการจึงมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และยังต้องถูกดำเนินคดีตามมาตรา 39 วรรคสอง อีกด้วย การที่นายเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการรื้อถอนรั้วสังกะสีและขนย้ายกองวัสดุออกไปจากถนน และให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าใช้จ่ายในการเข้าดำเนินการดังกล่าวตามที่ได้ใช้จ่ายไปจริงจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง (คดีหมายเลขแดงที่ อ.65/2559)

คดีนี้ นอกจากศาลปกครองจะได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นในการดำเนินการตาม พ.ร.บ. รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.2535 โดยแม้จะเป็นที่ดินส่วนบุคคลแต่หากเจ้าของยินยอมให้ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ในการสัญจรโดยมิได้มีการขัดขวางหรือห้ามปราม ย่อมตกเป็น “ถนนและที่สาธารณะ” ที่หากมีบุคคลนำวัสดุ

หรือสร้างรั้วกั้นบนถนนอันเป็นการทำให้เสื่อมความสะดวกในการสัญจร เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีอำนาจห้ามหรือรื้อถอนและดำเนินคดีตามกฎหมายแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์สำหรับประชาชนทั่วไปที่ต้องตระหนักในสิทธิของผู้อื่นในการใช้ถนนสาธารณะโดยไม่วางสิ่งของหรือสร้างรั้วกั้นบนถนนสาธารณะหรือทางที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นการเดือดร้อนแก่ผู้อื่นในการใช้สิทธิที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย
