

ถมดินในที่ตัวเอง...แต่สร้างความอลเวงให้เพื่อนบ้าน !

ชัยธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

สวัสดิ์ค่ะ...กลับมาพบกันอีกครั้งในคอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง” สำหรับฉบับนี้เป็นคดีพิพาทในเรื่องการถมดิน ซึ่งการขุดดินหรือถมดินในบริเวณที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน กรณีหากเจ้าของที่ดินไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว เช่น ถมดินโดยไม่จัดให้มีการระบายน้ำอย่างเพียงพอหรือไม่มีการป้องกันการพังทลายของดินแล้วก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่เจ้าของที่ดินข้างเคียงหรือบุคคลอื่น ผู้นั้นมีสิทธิร้องขอให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นสั่งให้เจ้าของที่ดินหยุดการขุดดินหรือถมดินเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายได้

นอกจากนี้ คำสั่งให้หยุดการขุดดินหรือถมดินของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ในการออกคำสั่งจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง คือ ต้องให้ออกาสผู้รับคำสั่งได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานของตนก่อนที่จะมีคำสั่ง เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งบทความนี้ท่านผู้อ่านจะเห็นตัวอย่างกรณีที่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าวด้วย

คดีนี้ สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในเขตที่มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม โดยนายบุญชู (นามสมมติ) เจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ร้องเรียนต่อนายกเทศมนตรีว่า ผู้ฟ้องคดีได้ขุดดินมาถมในที่ดินของตนเอง โดยถมดินสูงกว่าดินเดิม 1.50 เมตร ซึ่งสูงกว่าที่ดินของนายบุญชูโดยไม่ได้จัดให้มีการระบายน้ำอย่างเพียงพอ เป็นเหตุให้น้ำฝนไหลท่วมหน้าบ้านของนายบุญชูจนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

หัวหน้าฝ่ายโยธาฯ จึงได้ออกตรวจสอบพื้นที่ และรายงานว่าผู้ฟ้องคดีได้ถมดินติดกับที่ดินของผู้ร้องมีความกว้าง 6 เมตร ยาว 22.60 เมตร สูงเฉลี่ยจากระดับถนน ค.ส.ล. 1.50 เมตร จริง (พื้นที่รวมไม่ถึง 2,000 ตารางเมตร) ซึ่งมาตรา 26 วรรคสาม แห่ง พ.ร.บ.การขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 กำหนดให้การถมดินที่มีพื้นที่ไม่เกิน 2,000 ตารางเมตร ไม่ต้องแจ้งการถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่การถมดินโดยส่วนฐานของเนินดินติดกับแนวเขตที่ดินของผู้อื่น จะต้องจัดให้มีการระบายน้ำอย่างเพียงพอ ต้องเว้นระยะห่างส่วนฐานของเนินดินจากแนวเขตที่ดินข้างเคียงไม่น้อยกว่า 1.50 เมตร (ตามความสูงของเนินดิน) และต้องจัดการป้องกันการพังทลายของดิน เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 26 และมาตรา 27 แห่ง พ.ร.บ.การขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 ประกอบกับข้อ 16 ของกฎกระทรวงกำหนดมาตรการป้องกันการพังทลายของดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการขุดดินหรือถมดิน พ.ศ.2548

นายกเทศมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 29 วรรคสอง แห่ง พ.ร.บ.การขุดดินและถมดิน พ.ศ.2543 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดการขุดดินหรือถมดินจนกว่าจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายและจัดการป้องกันการเสียหายที่อาจเกิดขึ้น รวมทั้งจัดการแก้ไขการขุดดินหรือถมดินให้แล้วเสร็จภายใน 15 วัน

ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งขณะนั้นเป็นช่วงเวลาที่กรมอุตุฯ ได้มีการประกาศว่าจะมีฝนตกหนักส่งผลกระทบต่อพื้นที่ ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ประกาศให้เป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน ส่วนคำร้องของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งให้โยธาธิการและผังเมืองดำเนินการตรวจสอบ ซึ่งต่อมาได้รายงานผลการดำเนินการถมดินของผู้ฟ้องคดีได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ที่ดินข้างเคียง ดังนั้น คำสั่งของนายกเทศมนตรีจึงชอบแล้ว

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งที่พิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะไม่เคยแจ้งสิทธิให้ผู้ฟ้องคดีชี้แจงข้อเท็จจริงหรือโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานใดๆ ตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ทั้งยังเคลือบคลุมว่าการถมดินของผู้ฟ้องคดีเป็นสาเหตุให้บ้านของผู้ร้องเรียนเดือดร้อนจริงหรือไม่หรือเป็นน้ำที่มาจากหลังคาของผู้ร้องเอง จึงขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งของนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี)

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงกรมอุตุนิยมวิทยาได้ออกประกาศว่าจะมีฝนตกหนักในพื้นที่ที่พิพาท ก่อนหน้าที่นายกเทศมนตรีจะได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีหยุดถมดินและจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย เป็นเวลาประมาณ 1 เดือน และผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นพื้นที่ประสบภัยพิบัติฉุกเฉิน เมื่อสถานการณ์ในช่วงเวลานั้นมีฝนตกหนัก และนายกเทศมนตรีได้ตรวจสอบคำร้องเรียนแล้วพบว่ามีการถมดินโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจริง จึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยรีบด่วน เพื่อมิให้มีปริมาณน้ำท่วมขังในพื้นที่ซึ่งจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ประชาชน จึงถือได้ว่าเป็นกรณีมีความจำเป็นรีบด่วนหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือกระทบต่อประโยชน์สาธารณะได้ อันเป็นไปตามข้อยกเว้นมาตรา 30 วรรคสอง (1) แห่ง พ.ร.บ.วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า นายกเทศมนตรีใช้เวลาดำเนินการก่อนออกคำสั่งถึง 27 วัน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นระยะเวลาอันจำเป็นเร่งด่วนนั้น ศาลพิเคราะห์ว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นจะมีคำสั่งย่อมต้องมีการตรวจสอบเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แน่ชัด จึงต้องมีระยะเวลาการดำเนินการอยู่บ้าง ซึ่งการที่จะพิจารณาว่ากรณีใดมีความจำเป็นรีบด่วนหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นสำคัญ ส่วนระยะเวลาในการออกคำสั่งเป็นเรื่องการดำเนินการของเจ้าหน้าที่อันเป็นคนละกรณีกัน

แม้กรณีพิพาทจะเป็นการถมดินในที่ดินซึ่งมีเนื้อที่น้อยเพียง 96 ตารางเมตรดังที่อุทธรณ์ก็ตาม ซึ่งมีผลตามกฎหมายคือไม่ต้องแจ้งการถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น แต่เจ้าของที่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายคือต้องจัดให้การระบายน้ำอย่างเพียงพอ เพราะโดยธรรมชาติน้ำจะไหลสู่ที่ดินข้างเคียงที่ดินต่ำกว่า ฉะนั้น เมื่อมีการตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ฟ้องคดีได้ถมดินโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่งของนายกเทศมนตรีที่พิพาทจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว พิพากษายกฟ้อง (คดีหมายเลขแดงที่ อ.460/2558)

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานเกี่ยวกับกรณีความจำเป็นรีบด่วนที่ไม่จำเป็นต้องให้โอกาสคู่กรณีโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานโดยจะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนั้นเป็นสำคัญ ส่วนระยะเวลาในการออกคำสั่งเป็นเรื่องการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคนละกรณีกัน และการถมดินที่มีพื้นที่ไม่เกิน 2,000 ตารางเมตรนั้น กฎหมายกำหนดให้แต่เพียงไม่ต้องแจ้งการถมดินต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่น หากแต่ยังต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามบทบัญญัติต่างๆ ของกฎหมายที่เกี่ยวกับการขุดดินและถมดิน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การขุดดินและถมดินเป็นไปตามหลักวิชาการ ไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชน ซึ่งจำนวนพื้นที่ของการถมดินไม่ว่าจะมากหรือน้อยก็ล้วนต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายทั้งสิ้น
