(เผยแพร่ในสื่อฐานเศรษฐกิจ คอลัมน์ “อุทาหรณ์จากคดีปกครอง”)

“ซอยเอกชน” ที่ปล่อยให้ผู้คนสัญจร ถือเป็น “ที่สาธารณะ” ที่รัฐเข้าไปจัดระเบียบได้หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

ถนนซอยแคบ ๆ *ในกรุงเทพมหานครที่ทั้งรถและคนต่างสัญจรอย่างยากลำบาก เป็นเรื่องที่คนเมืองอาจชินชาจนกลายเป็นยอมจำนน ภาพคุ้นชินบนถนนที่แสนวุ่นวาย อื้ออึงไปด้วยเสียงแตรรถ เสียงพ่อค้าแม่ค้าตั้งแผงขายของ ภาพผู้คนที่ต้องเดินเบียดเสียดหลบสิ่งกีดขวาง และบางซอยไม่มีแม้กระทั่งทางเท้าให้เดินอย่างปลอดภัย หลายคนอาจมีข้อสงสัยว่า หากถนนซอยนั้นเป็นที่ดินส่วนบุคคลที่ผู้คนใช้สัญจรกันทั่วไปแล้ว รัฐจะสามารถเข้าไปจัดระเบียบมิให้มีการตั้งวางสิ่งของกีดขวางทางได้หรือไม่ ทำให้นายปกครองนึกไปถึงคดีที่มีชาวบ้านธรรมดาคนหนึ่งออกมาเรียกร้องและทวงคืนความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนนต่อผู้อำนวยการเขตซึ่งบทสรุปของเรื่องนี้จะเป็นอย่างไร มาติดตามในอุทาหรณ์จากคดีปกครองเรื่องนี้กันเลยครับ*

คดีนี้ ... เกิดขึ้น ณ ถนนซอยที่เป็นเส้นทางเชื่อมต่อไปยังถนนหลักในกรุงเทพมหานคร โดยในซอยมีทั้งโรงเรียน หมู่บ้านจัดสรร สำนักงานให้เช่า ร้านอาหาร ร้านกาแฟ สนามไดร์ฟกอล์ฟ ตลาดสด ตลาดนัด และอะพาร์ตเมนต์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีและ**ประชาชนทั่วไปใช้เป็นเส้นทางสัญจร**อย่างสงบสุขมานานกว่าสิบปี โดยไม่มีผู้ใดขัดขวางและไม่มีการเก็บค่าผ่านทางแต่อย่างใด ต่อมา มีผู้นำกรวยจราจร เสาเหล็ก และยางรถยนต์ มาวางบนผิวถนนเพื่อกันพื้นที่ รวมถึงจับจองตั้งเพิงค้าขายรุกล้ำทางเดินรถ ทำให้เสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุ การสัญจรไม่สะดวกและติดขัด ซ้ำร้ายซอยนี้ยังไม่มีทางเท้าสำหรับคนเดินอีกด้วย

ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนไปยังผู้อำนวยการเขต ซึ่งในช่วงแรกสำนักงานเขตดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว โดยออกหนังสือเตือนให้ผู้ครอบครองจัดเก็บและรื้อถอนสิ่งกีดขวางออกไป รวมทั้งมีประกาศสำนักงานเขตเพื่อจัดระเบียบผิวจราจร และดำเนินการปลด รื้อถอน จัดเก็บสิ่งของ หรือวัตถุบางส่วนที่เจ้าของไม่ได้ดำเนินการตามประกาศดังกล่าว แต่เรื่องราวกลับตาลปัตร เมื่อต่อมาเจ้าของที่ดินในซอยได้คัดค้าน โดยอ้างว่าถนนซอยนี้เจ้าของที่ดินในซอยจำนวน 21 แปลง ได้นำไปจดทะเบียน **“ภาระจำยอม”** เรื่องทางเดิน ทางรถยนต์ และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ **เพื่อประโยชน์แก่หมู่บ้านจัดสรรและอาคารที่อยู่ในซอยเท่านั้น** โดยพวกตนยังเป็นเจ้าของอยู่ ผู้อำนวยการเขตเห็นว่าเมื่อซอยนี้ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงยุติการดำเนินการทั้งหมดลง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ซอยดังกล่าวถือเป็นถนนหรือที่สาธารณะที่ผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่ต้อง**ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535** จึงนำคดีมาฟ้องต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้อำนวยการเขต *(ผู้ถูกฟ้องคดี)* ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตีเส้นจราจร ติดป้ายประชาสัมพันธ์ห้ามจอดรถอย่างเด็ดขาด รวมทั้งประสานเจ้าของที่ดินและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำบันทึกข้อตกลง เพื่อให้อำนาจพนักงานจราจร และเจ้าพนักงานเทศกิจบังคับตามกฎหมายและติดป้ายว่าเป็นถนนสาธารณะ รวมถึงติดตั้งกล้องวงจรปิด

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ... *ผู้อำนวยการเขตฯ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองกำหนดไว้หรือไม่ ? โดยจำต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าถนนซอยพิพาทเป็น “ถนน” และเป็น “ที่สาธารณะ” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ ?*

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เจ้าของที่ดินแต่ละแปลงได้นำโฉนดที่ดินของตนไปจดทะเบียนภาระจำยอมเรื่องทางเดิน ทางรถยนต์ ทางระบายน้ำ ประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ และสาธารณูปโภคอื่น ๆ ที่จะมีขึ้นในอนาคต เพื่อประโยชน์แก่อสังหาริมทรัพย์อื่น ถนนซอยดังกล่าวจึงเป็นทางหรือถนนส่วนบุคคลสำหรับเจ้าของสามยทรัพย์ใช้ประโยชน์ มิใช่ทางหรือถนนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายในซอยยังมีที่ตั้งของหมู่บ้านจัดสรร โรงเรียน สำนักงานให้เช่า ร้านอาหาร ร้านกาแฟ ฯลฯ **อันแสดงให้เห็นว่า** ถนนภายในซอยพิพาท**มีประชาชนทั่วไปใช้ถนนในซอยสัญจรเข้าออก** โดยเจ้าของที่ดินไม่ได้ขัดขวางหรือหวงห้ามแต่อย่างใด กรณีจึงมิใช่มีเพียงแต่เจ้าของสามยทรัพย์ที่มีที่พักอาศัยภายในซอยนี้ที่ใช้ถนนดังกล่าวเท่านั้น แต่ยังมีประชาชนโดยทั่วไปด้วย

โดยที่พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ มาตรา 4 ได้นิยามคำว่า **“ที่สาธารณะ”** หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนอกจากที่รกร้างว่างเปล่า และหมายความรวมถึงถนนและทางน้ำด้วย ... **“ถนน”** หมายความรวมถึง ทางเดินรถ ทางเท้า ขอบทาง ไหล่ทาง ทางข้ามตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ตรอก ซอย สะพาน หรือ**ถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้** ... ฉะนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินยินยอมให้ประชาชนทั่วไปใช้ถนนพิพาทสัญจรไปมา โดยมิได้หวงห้ามหรือขัดขวาง ย่อมถือเป็น**ถนนส่วนบุคคลซึ่งเจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้เป็นทางสัญจรได้** จึงเป็น **“ถนน”** และเป็น **“ที่สาธารณะ”** ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ผู้อำนวยการเขตในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมี**หน้าที่ในการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อย**และห้ามมิให้ผู้ใดตั้ง วาง หรือกองวัตถุใด ๆ บนถนน รวมถึงติดตั้ง ตาก วาง หรือแขวนสิ่งใด ๆ ในที่สาธารณะ เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้กระทำได้

อย่างไรก็ตาม แม้ผู้อำนวยการเขตจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนแล้วก็ตาม แต่ภายหลังยังคงมีการนำกรวยจราจร ยางรถยนต์ ไม้หรือวัตถุสิ่งของต่าง ๆ มาวาง และไม่มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำถนน อันเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้อำนวยการเขตไม่ได้ดำเนินการกับผู้ที่ฝ่าฝืนจึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษา**กลับ**คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ผู้อำนวยการเขต**ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แก่ผู้กระทำการฝ่าฝืน**พระราชบัญญัติดังกล่าว ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด **ส่วนคำขออื่นนอกจากนี้ให้ยก** เนื่องจากผู้อำนวยการเขตต้องไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมแก่กรณี และเป็นเรื่องนอกเหนืออำนาจหน้าที่โดยตรงของผู้อำนวยการเขตตามพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลจึงไม่อาจกำหนดคำบังคับตามคำขอดังกล่าวได้ *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 734/2569)*

สรุปได้ว่า ... *แม้ถนนซอยจะเป็นที่ดินของเอกชนก็ตาม แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าของที่ดินได้ปล่อยให้มีการใช้งานเป็นทางสัญจรของสาธารณชนทั่วไป โดยมิได้หวงห้ามหรือขัดขวาง ย่อมถือเป็น “ถนน” และเป็น “ที่สาธารณะ” ตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง ที่รัฐมีอำนาจเข้ามาจัดระเบียบเพื่อความปลอดภัยและความเป็นระเบียบเรียบร้อยได้ ซึ่งหากรัฐบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่ฝ่าฝืนอย่างเคร่งครัด ภาพจำของกรุงเทพมหานครคงจะเปลี่ยนแปลงไปได้ ... ครับ*

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355)
