

## สิทธิการฟ้องคดี ... เมื่อฝ่ายปกครองไม่ดูแลพื้นที่สาธารณะ !

นางสาวปญญาภา ไชยคำมี พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร  
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

การอ้าง “สิทธิชุมชน” อันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖ ได้รับความคุ้มครองไว้นั้นเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอ้างสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นที่สาธารณะ โดยบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดเอาไว้ว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

อย่างไรก็ตาม แม้รัฐธรรมนูญจะรับรองและคุ้มครองสิทธิชุมชนไว้ หากราษฎรในชุมชนที่ได้รับงบประมาณจากรัฐบาลรวมตัวกันมีมติให้ก่อสร้างตลาดชุมชน หอกระจายข่าว ศาลาประชาคมหรือศาลาอเนกประสงค์ของหมู่บ้านขึ้นในพื้นที่สาธารณะ และเป็นเหตุให้ปิดกั้นกีดขวางทางเข้าออกที่ดินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ติดกับที่สาธารณะต้องเหลือทางเข้าออกเพียงทางเดียวจากเดิมที่เคยมีสองทาง ทั้งยังมีผู้ประกอบการค้าได้ปล่อยน้ำเสียและโยนสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินด้วยนั้น

กรณีนี้จะอ้างสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๗๘๘/๒๕๕๘ มีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินติดกับที่สาธารณะที่ราษฎรในชุมชนมีการก่อสร้างตลาดชุมชน หอกระจายข่าว ศาลาประชาคมหรือศาลาอเนกประสงค์ของหมู่บ้าน ได้รับความเดือดร้อนจากอาคารที่ก่อสร้างปิดกั้นกีดขวางทางเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีการปล่อยน้ำเสียและโยนสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินด้วย ผู้ฟ้องคดีจึงได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการจังหวัด) เพื่อให้แก้ไขปัญหาลูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (องค์การบริหารส่วนตำบล) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (นายกองค์การบริหารส่วนตำบล) ที่รับผิดชอบ ได้ออกไปตรวจสอบพื้นที่แล้วรายงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ทราบเพียงว่าที่พิพาทเป็นที่สาธารณะตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ไม่ได้ดำเนินการกับราษฎรที่เข้ามาใช้พื้นที่สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบของผู้ถูกฟ้องคดี รวมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างงัดเว้นกระทำการละเมิด ชดใช้ค่าเสียหาย และให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิผู้ฟ้องคดีโดยไม่ทำให้ประโยชน์ในการใช้ที่ดินลดลง

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในประเด็นที่น่าสนใจ ๑ ประการ คือ

ประการแรก การที่ราษฎรรวมตัวกันก่อสร้างตลาดชุมชนและสิ่งก่อสร้างอื่นดังกล่าวจะอ้างสิทธิชุมชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองได้หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้มาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นจะรับรองสิทธิชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติไว้ แต่การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้ จะต้องจัดการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ก่อความเดือดร้อนเสียหายแก่บุคคลอื่น และต้องถือปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้น จะอ้างการเข้าไปใช้ประโยชน์โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมโดยที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ได้ แม้การก่อสร้างไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียประโยชน์ใช้สอยที่ดินและเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์แก่สาธารณะโดยส่วนรวม และมีใช้การบูรณปฏิสังขรณ์เพื่อประโยชน์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยมิชอบเป็นการส่วนตัวก็ตาม

*ประการที่สอง ฝ่ายปกครองละเลยหน้าที่ในการคุ้มครอง ป้องกันและรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า* ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนรวม มิได้ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองหลุดพ้นหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้จะไม่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ในการสั่งให้รื้อถอนอาคารออกจากที่สาธารณประโยชน์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมีหน้าที่ดำเนินคดีตามกฎหมายกับผู้บุกรุกที่สาธารณะตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสถาปนาและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และข้อ ๕ (๒) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ การดำเนินการเพียงตรวจสอบพื้นที่ แต่มิได้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะโดยมิชอบและมีได้จัดให้มีการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะให้ถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งการปล่อยให้ร้านค้าร้านอาหารปล่อยน้ำเสียและโยนสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะ นายกององค์การบริหารส่วนตำบลในฐานะเป็นเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน รวมทั้งมีหน้าที่ระงับเหตุรำคาญตามมาตรา ๔ และมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติ

*ส่วนประการที่สาม เอกชนเจ้าของที่ดินมีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า* การปลูกสร้างอาคารปิดกั้นหน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นการทำให้การเข้าออกที่ดินยากลำบากและไม่อาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามปกติ ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิปฏิบัติการเพื่อให้ความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นสิ้นไปได้ตามมาตรา ๑๓๓๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการปล่อยน้ำเสียเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถือว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะของบุคคลอื่น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ห้ามมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชน แต่ไม่ปฏิบัติหน้าที่และเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครอง

ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติเพื่อคืนสภาพเดิมแก่ที่ดินสาธารณประโยชน์ และระงับยับยั้งไม่ให้ประชาชนในละแวกนั้นปล่อยน้ำเสียและทิ้งสิ่งปฏิกูลเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีอีก

จากคำพิพากษาดังกล่าว นอกจากจะเป็นการวางหลักในเรื่องของการใช้สิทธิชุมชนที่จะได้รับการรับรองและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้การใช้สิทธิชุมชนจะเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ก็จะต้องเป็นการใช้สิทธิชุมชนโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่กระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลด้วย และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องคุ้มครอง ป้องกันและรักษาทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยไม่อาจนำข้ออ้างของประชาชนจากการใช้สิทธิชุมชน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นเหตุผลในการไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ แต่ไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ จึงถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ