อยู่ในที่ตาบอด จะขอให้เปิดทางเข้า-ออก สวนสาธารณะตลอดเวลาได้หรือไม่ ?

โดย กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

เมื่อบ้านที่อยู่อาศัยกลายเป็น “ที่ดินตาบอด” ที่ไม่มีทางเข้าออก โดยอยู่ติดกับสวนสาธารณะแห่งหนึ่ง เจ้าของบ้านจึงได้เจรจาและได้รับอนุญาตให้เจาะกำแพงสวน เพื่อใช้เป็นทางผ่านเข้าออกบ้านได้ แต่ทว่าต่อมากลับถูกจำกัดเวลาเปิดปิดประตูสวน เพื่อความปลอดภัยของส่วนรวม

จึงมีประเด็นชวนคิดว่า เจ้าของบ้านจะขอใช้ประโยชน์สวนสาธารณะที่เทศบาลเป็นผู้ดูแลรักษาอยู่ เพื่อเป็นทางสัญจรผ่านเข้าออกเพื่อไปสู่ถนนสาธารณะอื่น โดยขอให้ยกเว้นกำหนดเวลาเปิดปิดเฉพาะประตูที่ตนใช้สัญจรเป็นประจำได้หรือไม่ ? มาดูกรณีศึกษาในคดีนี้กัน

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า บ้านที่ผู้ฟ้องคดีพักอาศัย *(ที่ดินตกทอดมาจากบรรพบุรุษ)* เดิมเป็นที่ดินแปลงใหญ่ ด้านหน้าที่ดินติดถนนสาธารณะ ส่วนด้านหลังติดที่สาธารณประโยชน์ และสามารถเข้าออกได้ทั้งด้านหน้าและด้านหลัง ต่อมา มีการขายที่ดินแปลงด้านหน้าและอยู่อาศัยในที่ดินแปลงด้านหลัง โดยเข้าออกผ่านที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวตลอดมา จนกระทั่งเทศบาลได้พัฒนาที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นสวนสาธารณะและได้สร้างกำแพงล้อมรอบ โดยมีประตูเข้าออกสวนสาธารณะรวมทั้งหมด 6 ประตู *(ประตู A, B, C, D, E และ F โดยเปิดตลอดเวลา)* จึงทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีไม่มีทางออกทางอื่นและมีลักษณะ**เป็นที่ตาบอด** ผู้ฟ้องคดีจึง**ขออนุญาต**เทศบาลให้เจาะกำแพงคอนกรีตของสวนสาธารณะ เพื่อเป็นประตูเข้าออกบ้านของตนไปสู่ทางออกอื่น เมื่อเทศบาลปิดประกาศแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน จึงได้อนุญาตตามคำขอโดยอนุญาต**ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าออกบ้านผ่านทางประตู G**

หลังจากนั้นได้มีการ**ร้องเรียนจากประชาชน**ว่า มีวัยรุ่นจับกลุ่มกันเข้ามามั่วสุมและก่อเหตุส่งเสียงเอะอะภายในสวนสาธารณะในช่วงเวลาเช้ามืดและตอนกลางคืน นายกเทศมนตรีจึงกำหนดเวลาเปิดปิดประตูสวนสาธารณะ ประตู C, D, E และ F เป็นช่วงเวลา คือ เปิดเวลา 4 นาฬิกา ถึงเวลา 8 นาฬิกา และเปิดเวลา 15 นาฬิกา ถึงเวลา 20 นาฬิกา ส่วนประตู B จะปิดไม่ให้คนเข้าออก และ **ประตู A จะเปิดประตูเล็ก 2 ประตู ตลอด 24 ชั่วโมง** เพื่อให้ประชาชนและรถจักรยานยนต์สามารถเข้าออกสวนสาธารณะได้ตามปกติ **ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า** การกำหนดเวลาเปิดปิดประตูดังกล่าว เป็นเหตุให้ตนไม่ได้รับความสะดวกในการเข้าออกประตู E ซึ่งเป็นประตูที่สะดวกในการเข้าออกที่สุด *(เชื่อมต่อและใกล้กับประตู G)* จึงยื่นฟ้องนายกเทศมนตรี (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้เปิดประตู E ไว้ตลอดเวลา

คดีมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ... การที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดเวลาเปิดปิดประตูทางเข้าออกสวนสาธารณะ ประตู E เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยชวนรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมที่ดินอันเป็นที่ตั้งสวนสาธารณะแห่งนี้มีลักษณะเป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยอยู่ในความดูแลรักษาของเทศบาล ต่อมา เทศบาลได้เปลี่ยนสภาพที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวให้เป็นสวนสาธารณะ ซึ่งมีลักษณะเป็นการปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยมีวัตถุประสงค์เป็นการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ให้สวยงามและยังคงให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันเช่นเดิม กรณีจึงต้องด้วยเรื่องของการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 กำหนดว่าจะต้องยื่นคำขออนุญาตต่อจังหวัด แม้จะไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเทศบาลได้ขออนุญาตจากจังหวัดหรือไม่ แต่หาเป็นเหตุให้สวนสาธารณะต้องพ้นสภาพการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไม่

การที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะใช้สวนสาธารณะพิพาทเป็นทางผ่านเข้าออกเพื่อไปสู่ถนนสาธารณะอื่น ประกอบกับเทศบาลยอมให้เจาะกำแพงสวนเป็นประตูเข้าบ้านของผู้ฟ้องคดี (ประตู G) ประตูดังกล่าวจึงเป็นประตูบ้านของผู้ฟ้องคดีเพียงหลังเดียว โดยไม่ปรากฏว่ามีราษฎรรายอื่นใช้ประตู G เพื่อเป็นทางเข้าออกสวนสาธารณะด้วย พฤติการณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็น**การใช้สวนสาธารณะเยี่ยงทางสัญจรเพียงฝ่ายเดียว แม้สวนสาธารณะดังกล่าวจะเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน**ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีย่อม**ไม่อาจขอใช้ที่สาธารณะเพื่อเป็นทางสัญจรดังเช่นทางสาธารณะได้** อีกทั้งหากมีการให้เปิดประตู E ไว้ตลอดเวลา ย่อมเป็นเหตุให้บุคคลภายนอกอาศัยช่องทางประตู E ผ่านเข้ามายังสวนสาธารณะได้โดยตรงเช่นกัน

เมื่อได้พิจารณาถึงสาเหตุที่เทศบาลต้องกำหนดเวลาเปิดปิดทางเข้าออกสวนสาธารณะและ**เทียบสัดส่วนความปลอดภัยของผู้เข้ามาใช้บริการ**ภายในสวนสาธารณะ ที่อาจต้องได้รับความเดือดร้อนและทรัพย์สินของทางราชการ **เห็นได้ว่า** แม้สวนสาธารณะพิพาทจะเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งประชาชนทุกคนย่อมมีสิทธิเข้าไปใช้ก็ตาม **แต่การใช้สวนสาธารณะของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้ที่สาธารณะเพื่อเป็นทางสาธารณะซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีเพียงฝ่ายเดียว** เมื่อเทศบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 **ย่อมมีอำนาจออกประกาศกำหนดเวลาห้ามเข้าหรืออยู่ในสถานสาธารณะได้** อันเป็นการดูแลรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสวนสาธารณะตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

อีกทั้ง ยังปรากฏข้อเท็จจริงว่า **ยังมีประตู A** ซึ่งอยู่ห่างจากบ้านของผู้ฟ้องคดีประมาณ 300-400 เมตร ซึ่งจะเปิดประตูเล็ก 2 ประตู ไว้ตลอด 24 ชั่วโมง ผู้ฟ้องคดีจึงสามารถเข้าออกจากบ้านผ่านทางประตู G ไปยังประตู A เพื่อออกสู่ถนนสาธารณะได้ ดังนั้น การกำหนดเวลาเปิดปิดประตูสวนสาธารณะพิพาท **จึงไม่ได้เป็นการปิดกั้นการเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยสิ้นเชิง เพียงแต่ได้รับความสะดวกลดน้อยลง**เท่านั้น ดังนั้น การที่นายกเทศมนตรีประกาศกำหนดเวลาเปิดปิดประตู E จึงเป็น**การกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย** และ**ไม่เป็นการกระทำละเมิด**ต่อผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็น**ยกฟ้อง** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 102/2567)*

บทสรุปชวนอ่าน

คดีนี้ ศาลได้ชั่งน้ำหนักโดยเห็นว่าความสะดวกส่วนบุคคลไม่อาจอยู่เหนือความปลอดภัยของส่วนรวม เมื่อเทศบาลมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสวนสาธารณะได้กำหนดเวลาเปิดปิดประตูสวนสาธารณะเพื่อความปลอดภัยของส่วนรวม ผู้ฟ้องคดีซึ่งแม้จะมีบ้านอยู่ในที่ดินตาบอดแต่ยังมีช่องทางอื่นใช้สัญจรอยู่ ย่อมไม่อาจขอใช้ที่สาธารณะเพื่อเป็นทางสัญจรดังเช่นทางสาธารณะได้ เพราะมิได้เป็นการปิดกั้นโดยสิ้นเชิง เพียงแต่ไม่ได้รับความสะดวกเช่นเดิม กรณีจึงไม่ถือเป็นกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน ... นั่นเอง

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)

****