

“เปลี่ยนสนามเด็กเล่นให้เป็นสนามฟุตบอล” ในหมู่บ้านจัดสรร ... ทำได้หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

“การเล่น” นอกจากจะช่วยให้เด็กได้พัฒนากล้ามเนื้อและทักษะการติดต่อสื่อสารกับผู้อื่นแล้วยังได้เรียนรู้ที่จะปรับตัวและยอมรับกฎเกณฑ์หรือกติกาต่าง ๆ ของการอยู่ร่วมกันในสังคมด้วย

การจัดให้มี “สนามเด็กเล่น” หรือพื้นที่ส่วนกลาง จึงเป็นเรื่องที่พ่อแม่ผู้ปกครองอย่างเราไม่อาจมองข้ามได้ หากต้องตัดสินใจเลือกซื้อที่อยู่อาศัยสักแห่ง ไม่ว่าจะเป็น คอนโดฯ ทาวน์เฮาส์ หรือบ้านเดี่ยวก็ตามที สำหรับผู้ที่กำลังมองหาซื้อบ้านในโครงการหมู่บ้านจัดสรรต่าง ๆ ก็ไม่ต้องเป็นกังวล เพราะกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินได้กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องกันพื้นที่ไว้เพื่อจัดทำสวน สนามเด็กเล่น หรือสนามกีฬา

มีปัญหามาสนใจว่า ... ถ้าหากในขณะที่ซื้อที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อปลูกบ้านพักอาศัยได้มีการกันพื้นที่เป็นสวนและจัดทำสนามเด็กเล่นเพื่อให้ผู้อยู่อาศัยได้ใช้บริการ แต่ต่อมาผู้จัดสรรที่ดินได้อุทิศที่ดินส่วนดังกล่าวให้ท้องถิ่นดูแล เช่นนี้ ... การที่ท้องถิ่นทำการปรับเปลี่ยนสนามเด็กเล่นให้เป็นสนามฟุตบอล จะสามารถทำได้หรือไม่ ? เรามาหาคำตอบจากคำวินิจฉัยของศาลในคดีนี้กันครับ ...

มูลเหตุของคดีเกิดขึ้นเมื่อ ... ในราวปี พ.ศ. 2536 ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบรายได้ซื้อที่ดินเปล่าจากโครงการจัดสรรที่ดินของบริษัท อ. ซึ่งได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินเพื่อปลูกที่พักอาศัยในหมู่บ้านแห่งหนึ่ง โดยมีที่ดินว่างเนื้อที่ประมาณ 2 งาน ที่เจ้าของโครงการได้กันไว้เป็นสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะประเภทสนามเด็กเล่นสำหรับผู้ซื้อที่ดินได้ใช้ประโยชน์ ต่อมา ผู้จัดสรรที่ดินได้ทำหนังสืออุทิศที่ดินส่วนดังกล่าวให้แก่เทศบาลตำบล เพื่อใช้เป็นที่สาธารณประโยชน์

จากนั้น เทศบาลตำบลก็ได้จัดทำโครงการลานกีฬาหรือสนามเด็กเล่นพร้อมอุปกรณ์ออกกำลังกายให้แก่หมู่บ้านดังกล่าว กระทั่งในปี พ.ศ. 2556 เทศบาลตำบลได้ทำการเปลี่ยนสภาพของสนามเด็กเล่นให้เป็นสนามฟุตบอลขนาดเล็ก ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสิบไม่เห็นด้วยเพราะต้องการให้เป็นสนามเด็กเล่นเช่นเดิม จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยคดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่เป็นสนามกีฬาและนันทนาการบนที่ดินที่พิพาท และให้คืนสภาพเป็นสนามเด็กเล่นหรือสวนสาธารณะเช่นเดิม เทศบาลตำบลจึงยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีประเด็นพิจารณาว่า การที่เทศบาลตำบลทำการเปลี่ยนสภาพสนามเด็กเล่นให้เป็นสนามฟุตบอลชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ? และผิดวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดินหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อบริษัท อ. ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบอาศัยอยู่ โดยมีสนามเด็กเล่นของหมู่บ้านตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินซึ่งระบุว่าเป็นสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะประเภทสนามเด็กเล่น **ที่ดินดังกล่าวจึงตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร** ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่บำรุงรักษาสถานที่สนามเด็กเล่นของหมู่บ้านให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป จะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดยกหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ (ตามข้อ 30 วรรคหนึ่ง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 286 ลงวันที่ 24 พ.ย. 2515 ซึ่งต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 แต่ก็ได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้เช่นเดิมทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองให้สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเป็นประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรนั้น ๆ ต่อไป)

ทั้งนี้ แม้ว่าผู้จัดสรรที่ดินจะได้อุทิศที่ดินดังกล่าวให้แก่เทศบาลตำบลแล้วก็ตาม แต่เมื่อมิใช่เป็นการมอบให้โดยการจดทะเบียนโอนที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ตามมาตรา 44 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 ที่ดินพิพาทจึงยังตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรที่อยู่ในความรับผิดชอบของบริษัท อ. ฉะนั้น เทศบาลตำบลจึงไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินที่ใช้สำหรับเป็นสนามเด็กเล่นให้เป็นอย่างอื่นได้

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะประเภทสนามเด็กเล่นในโครงการหมู่บ้านจัดสรร มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นที่รวมของเด็ก ๆ อันเป็นการสร้างสมรรถนะทางสังคมให้เด็ก ๆ ได้รู้จักและทำกิจกรรมร่วมกัน รวมทั้งยังเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของผู้ที่พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรรนั้น ๆ การที่เทศบาลตำบลท่าลานกีฬาพร้อมเครื่องเล่นอุปกรณ์ออกกำลังกายให้แก่หมู่บ้านจัดสรร โดยเปลี่ยนแปลงสภาพจากเดิมที่เป็นสนามเด็กเล่นให้เป็นสนามฟุตบอลขนาดเล็ก ติดตั้งเสาไฟ ตาข่ายเหล็ก และตาข่ายเชือกเป็นรั้วล้อมรอบสนาม ทำให้เด็ก ๆ ใช้ประโยชน์จากสนามที่มีการปรับปรุงใหม่ได้มากขึ้นกว่าเดิม แม้จะมีการเปลี่ยนสภาพที่ดินจากเดิมไปบ้าง แต่วัตถุประสงค์ของการใช้สนามมิได้แตกต่างไปถึงขนาดที่จะทำให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพจากสนามเด็กเล่นไปเป็นอย่างอื่น อันผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดิน

ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพสนามเด็กเล่นเป็นสนามฟุตบอล จึงมิได้กระทบสาระสำคัญของการเป็นสนามเด็กเล่นตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดิน กรณีไม่ถือว่าเทศบาลตำบลกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสิบ พิกษายกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 691/2564)

คดีดังกล่าว ... นับว่าศาลได้วางแนวทางเกี่ยวกับหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะในหมู่บ้านจัดสรร เช่น สนามเด็กเล่น ซึ่งตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน โดยผู้จัดสรรที่ดินมีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาให้คงสภาพดังเช่นที่จัดทำขึ้นต่อไป และจะพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวได้ เมื่อมีการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด เช่น กรณีผู้ซื้อที่ดินจัดตั้งนิติบุคคลขึ้น กรณีผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ฉะนั้น การที่ผู้จัดสรรที่ดินทำหนังสือแสดงความประสงค์อุทิศให้แก่ท้องถิ่น แต่ไม่ได้จดทะเบียนโอนที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบในการโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคไว้เป็นการเฉพาะ ท้องถิ่นจึงยังไม่มีหน้าที่และอำนาจในการเปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินดังกล่าวได้

อย่างไรก็ตาม ศาลเห็นว่า การเปลี่ยนแปลงสนามเด็กเล่นให้เป็นสนามฟุตบอลที่ท้องถิ่นกระทำการใช้ประโยชน์มิได้แตกต่างถึงขนาดทำให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดิน จึงไม่ถือว่าเป็นการกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดที่จะต้องรื้อถอนสนามฟุตบอลนั้นเองครับ ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)