

“ผล” ของการปล่อยให้ผู้คนใช้ถนนในหมู่บ้านสัญจร ก่อนกฎหมายการจัดสรรที่ดินใช้บังคับ ?

กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง ๓

สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

จับประเด็นเด่น : ถนนภายในหมู่บ้านถือเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องจัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ผู้พักอาศัย ทั้งยังมีหน้าที่ทำนุบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนั้นด้วย โดยการจัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวต่อเมื่อได้จดทะเบียนโอนทรัพย์สินหรือถนนภายในหมู่บ้านให้เป็นสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คดีนี้ ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้น ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ได้กำหนดขั้นตอนการโอนทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ว่าต้องมีการจดทะเบียน แต่กำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวได้เมื่อได้อุทธรณ์ทรัพย์สินให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต

การที่ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ข้างต้น ทอดทิ้งไม่ทำนุบำรุงรักษาถนนภายในหมู่บ้าน ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปเข้ามาใช้สอยโดยไม่สงวนสิทธิปิดกั้นเสมือนหนึ่งเป็นทางสาธารณะตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการมากกว่า ๑๐ ปี แสดงให้เห็นว่าได้อุทธรณ์ที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยายตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวแล้ว เมื่อถนนพิพาทมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ และอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายในการบำรุงรักษา รวมทั้งดูแลและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้อำนวยการเขตออกคำสั่งให้รื้อถอนโครงเหล็กที่มีผู้สร้างครอบถนนซอยภายในหมู่บ้านเพื่อกันไม่ให้รถบรรทุกดินวิ่งผ่าน จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

คำสำคัญ : คำสั่งให้รื้อถอนโครงเหล็ก, ปิดกั้นถนน, ที่ดินจัดสรร, ไม่สงวนสิทธิปิดกั้น, อุทธรณ์ที่ดินโดยปริยาย, ทางสาธารณประโยชน์

เจาะประเด็นคดี : คำสั่งของผู้อำนวยการเขตที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนโครงเหล็กที่สร้างครอบถนนซอยของหมู่บ้านเพื่อกันรถบรรทุกดินวิ่งผ่าน ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

โดยมีข้อกฎหมายสำคัญ คือ

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๓ เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้...

(๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือดำเนินการจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๓๐ วรรคสอง กำหนดว่า หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณี que ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต

ชี้ประเด็นปัญหา

ข้อพิพาทในคดีนี้ มีมูลเหตุมาจาก ... ผู้ฟ้องคดีซึ่งพักอาศัยในหมู่บ้านแห่งหนึ่งและหุ้นส่วนผู้จัดการของห้างหุ้นส่วนจำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการจัดสรรที่ดิน ได้ก่อสร้างโครงเหล็กพร้อมถนนซอยของหมู่บ้านเพื่อไม่ให้รถขนดินของบริษัท ป. ผ่านเข้าไปถมดินได้ ผู้อำนวยการเขตโดยได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบเรื่อง จึงออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนโครงเหล็กออกจากถนนดังกล่าว อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ถนนซอยที่พิพาทเป็นถนนส่วนบุคคลมิใช่ถนนสาธารณะ จึงยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขต (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนโครงเหล็กให้พ้นจากที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการเขต ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง **อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด** ความว่า ถนนซอยพิพาทอยู่ภายในหมู่บ้าน ซึ่งเจ้าของโครงการได้ทอดทิ้งไม่บำรุงรักษา โดยปล่อยให้สภาพชำรุด และปล่อยให้ประชาชนเข้าใช้สอยโดยไม่สงวนสิทธิหรือปิดกั้นมาเป็นเวลามากกว่า ๑๐ ปี ถือได้ว่าตกเป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว โดยเจ้าของที่ดินไม่ต้องอุทธรณ์ให้เป็นทางสาธารณะแต่อย่างใด

คำพิพากษาจากศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ห้างหุ้นส่วนจำกัดเจ้าของโครงการได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ โดยตามแผนผังโครงการจะประกอบด้วยถนนสายหลัก ๑ สาย รวมถึงถนนซอยที่พิพาท ต่อมา ผู้พักอาศัยในหมู่บ้านได้ร้องเรียนขอให้ซ่อมแซมถนนซอยที่ชำรุด สำนักงานเขตจึงได้ประกาศปรับปรุงถนนซอยดังกล่าวเสมือนหนึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ต่อไป และแจ้งหุ้นส่วนผู้จัดการให้ทราบถึงสิทธิที่จะคัดค้าน แต่ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้าน กรณีจึงเชื่อได้ว่าเจ้าของโครงการดังกล่าวมีเจตนาทอดทิ้งไม่ทำนุบำรุงรักษาถนนภายในหมู่บ้านปล่อยให้ประชาชนทั่วไปซึ่งเป็นบุคคลภายนอกใช้สอย โดยมิได้สงวนสิทธิปิดกั้นเสมือนหนึ่งเป็นทางสาธารณะตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการ

พฤติการณ์ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ได้อุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยายตามข้อ ๓๐ วรรคสอง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๑ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น ซึ่งมีได้กำหนดขั้นตอนการโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ว่าต้องจดทะเบียนก่อนแต่อย่างใด จึงถือได้ว่า ผู้จัดสรรที่ดินได้อุทิสที่ดินถนนซอยให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยชอบแล้ว เมื่อถนนซอยมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวจะยกเลิกโดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่เมื่อมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ไปก่อนแล้ว จึงไม่อยู่ในบังคับของมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผู้จัดสรรที่ดินจะต้องจดทะเบียนโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ก่อน จึงจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคแต่อย่างใด

การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างโครงเหล็กปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งถนนซอยดังกล่าวอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการบำรุงรักษา รวมทั้งดูแลและคุ้มครองป้องกันทางสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง (๖) และ (๑๐) ประกอบมาตรา ๕๐ มาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๑ และข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ดังนั้น ผู้อำนวยการเขตจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนโครงเหล็กที่สร้างครอบถนนซอยที่พิพาทอันเป็นทางสัญจรของประชาชนได้ ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๓/๒๕๖๘)

ครรลองแห่งความเป็นธรรม: การออกคำสั่งให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งที่สร้างรุกล้ำถนนของหมู่บ้าน ซึ่งได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปใช้สัญจรเกินกว่า ๑๐ ปี ต้องพิจารณาก่อนว่า โครงการของหมู่บ้านที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินนั้นอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ หรือตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ดังเช่นในกรณีพิพาทที่อยู่ภายใต้ประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าว ซึ่งมีได้กำหนดขั้นตอนการโอนทรัพย์สินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ว่าต้องมีการจดทะเบียน การที่ผู้จัดสรรที่ดินปล่อยให้ประชาชนทั่วไปใช้สอยโดยมิได้สงวนสิทธิปิดกั้นเสมือนหนึ่งเป็นทางสาธารณะตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการถือเป็นการอุทิสที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยายตามประกาศของคณะปฏิวัติดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งที่กีดขวางทางสัญจรดังกล่าวได้ นั่นเอง ...

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕” และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์” <https://aclib.admincourt.go.th/>)