

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. ๒๗๗/๒๕๖๗

เรื่อง การสาธารณูปโภค/การกระทำละเมิด : การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค (องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก่อสร้างอาคารเรียนรुकล้าที่ดินบางส่วนของเอกชน)

: เทศบาลเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของทางราชการและเป็นที่สาธารณะตามมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมีความประสงค์จะก่อสร้างอาคารเรียนลงบนที่ดินดังกล่าวเพื่อให้ราษฎรในพื้นที่ได้รับการศึกษาอบรมตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หากไม่ทราบแน่ชัดในเรื่องแนวเขตที่ดินที่จะก่อสร้าง ก็มีหน้าที่ตรวจสอบแนวเขตที่ดินโดยวิธีการรังวัดขอบแนวเขตที่ดินเพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้อง เมื่อเทศบาลไม่ได้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินก่อนดำเนินการก่อสร้าง เป็นเหตุให้มีการเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ก่อสร้างอาคารเรียนบางส่วนในที่ดินของเอกชนโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย แม้ก่อนเริ่มก่อสร้างจะได้มีการขอให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นผู้ชี้แนวเขตเบื้องต้น กรณีก็หาเป็นการปลดเปลื้องเทศบาลจากหน้าที่ที่ต้องระวังแนวเขตให้ถูกต้องไม่ การกระทำของเทศบาลจึงถือเป็นการกระทำละเมิด

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ (มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม)

๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๔๒๐)

๓. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๑๖ (๒๗))

๔. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (มาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง)

กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เทศบาลตำบลปลายบาง (ผู้ถูกฟ้องคดี) รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นอาคารเรียนของโรงเรียนเทศบาล ป. ที่สร้างรูกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น โดยที่สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะนำที่ดินที่มีเจ้าของครอบครองอยู่ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการเวนคืนที่ดินหรือตกลงในเรื่องการโอน ไม่ว่าจะเป็นการตกลงซื้อขายหรือยินยอมอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจโดยพลการเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายไม่ได้ และเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของทางราชการและเป็นที่สาธารณะตามมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีความประสงค์จะก่อสร้างอาคารเรียนลงบนที่ดินดังกล่าวเพื่อให้ราษฎรในพื้นที่ได้รับการศึกษาอบรมตามมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง (๖) และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หากไม่ทราบแน่ชัดในเรื่องแนวเขตที่ดินที่จะทำการก่อสร้าง ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องตรวจสอบ

ให้ชัดเจนก่อนโดยวิธีการรังวัดสอบแนวเขตที่ดิน เมื่อปรากฏตามคำชี้แจงของเจ้าพนักงานที่ดินว่าหลักเขตที่ดินเดิมทางด้านทิศเหนือของผู้ฟ้องคดีสูญหายไป ๓ หลัก โดยหลักเขตที่ดินดังกล่าวติดกันกับที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แนวเขตของตนในระหว่างเตรียมการปรับพื้นที่เพื่อทำการก่อสร้าง ย่อมแสดงว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ทราบแน่ชัดในเรื่องแนวเขตที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรต้องตรวจสอบให้ชัดเจนเสียก่อนที่จะทำการก่อสร้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับใช้วิธีให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะนั้นอายุประมาณ ๕๗ ปี ชี้แนวเขตที่ดินของตนตามความทรงจำ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงกำหนดจุดก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินนั้น ทั้ง ๆ ที่ที่ดินที่ปลูกสร้างอาคารเรียนเป็นที่ดินมีโฉนดที่ดิน สามารถตรวจสอบได้ไม่ยาก และผู้ถูกฟ้องคดีย่อมทราบดีว่าการชี้แนวเขตของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นการระวางแนวเขตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเมื่อนำรูปแผนที่ตามโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาเปรียบเทียบกับรูปแผนที่ที่ศาลได้สั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดทำขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีและของผู้ถูกฟ้องคดี รวมถึงที่ตั้งอาคารเรียน พบว่า ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำรังวัดได้เลยหลักเขตที่ดินด้านทิศเหนือและทิศใต้ของผู้ฟ้องคดีและเข้าไปในแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ที่ดินส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่ามีกรรมสิทธิ์และส่วนที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านแนวเขต จึงอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาคารเรียนบางส่วนปลูกสร้างทับซ้อนอยู่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างอาคารเรียนรุกล้ำที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินก่อน ทั้งที่มีหน้าที่ต้องระวางแนวเขตของตนตามมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และการระวางแนวเขตสามารถทำได้โดยไม่ยาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่งอาคารเรียนมีความสำคัญในการใช้เพื่อการศึกษาและมีมูลค่าสูง ยิ่งต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่งในการตรวจสอบแนวเขตที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีหาได้ดำเนินการดังกล่าวไม่ กลับเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ก่อสร้างอาคารเรียนบางส่วนในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย แม้จะฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชี้แนวเขตเบื้องต้น แต่กรณีก็ไม่ได้ปลดปล่อยผู้ถูกฟ้องคดีจากหน้าที่ที่ต้องระวางแนวเขตให้ถูกต้อง จึงถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรและเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คำสำคัญ : การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค/อาคารเรียน/ก่อสร้างอาคารเรียนรุกล้ำที่ดินเอกชนเป็นการกระทำละเมิด/กระทำโดยประมาทเลินเล่อ