

กำหนดจุดก่อสร้างอาคารเรียน : ชี้แนวเขตตามความทรงจำ ทำไม่ได้ !

โดย ลุงอุกต๋อง

คำกล่าวที่ว่า “โรงเรียนเปรียบเสมือนบ้านหลังที่สอง” นับว่าไม่เกินจริงเลยนะครับ เพราะนอกจากโรงเรียนจะเป็นสถานที่ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้และอบรมปลูกฝังนักเรียนให้เติบโตอย่างมีคุณภาพแล้ว โรงเรียนยังเป็นสถานที่ที่นักเรียนใช้ชีวิตหรือเวลาส่วนใหญ่ในแต่ละวันมากกว่าอยู่ที่บ้านอีกด้วย ... สถานศึกษาหรืออาคารเรียนจึงถือเป็นปัจจัยที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบุคลากรทางการศึกษาที่มีคุณภาพเลยทีเดียว เนื่องจากอาคารเรียนเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่สร้างขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการเรียนการสอน หากสถานที่หรืออาคารเรียนมีความพร้อม มีความสะอาด ปลอดภัย และเหมาะสมกับจำนวนนักเรียน ย่อมมีส่วนทำให้การจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพครับ



เหตุเดือดร้อนของผู้ฟ้องคดี

มูลเหตุของข้อพิพาทคดีนี้เกิดขึ้นจาก ... เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งได้อนุมัติให้ก่อสร้างอาคารเรียนเด็กอนุบาลของโรงเรียนในสังกัด ซึ่งก่อนจะดำเนินการก่อสร้าง เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลพร้อมด้วยผู้รับจ้างก็ได้ออกสำรวจเพื่อทำการปรับพื้นที่และได้พบกับผู้ฟ้องคดี (เจ้าของที่ดินข้างเคียง) และมีการพูดคุยเกี่ยวกับแนวเขตที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีได้ชี้แนวเขตที่ดินของตนว่าอยู่บริเวณใดตามความทรงจำของตนเอง เทศบาลตำบลจึงเว้นระยะจากแนวเขตที่ดินตามที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำชี้ และทำการก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าวจนแล้วเสร็จ

หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีเกิดความไม่แน่ใจจึงได้ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินต่อสำนักงานที่ดิน โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอาคารเรียนที่ก่อสร้างใหม่บางส่วนอยู่ในแนวเขตที่ดินของตน จึงยื่นหนังสือร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรม และต่อมาได้นำคดีมาฟ้องศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาให้เทศบาลตำบล (ผู้ถูกฟ้องคดี) รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง (อาคารเรียน) ที่รุกล้ำที่ดินของตนออกไป

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง เนื่องจากเห็นว่าก่อนลงมือก่อสร้างอาคารเรียนเจ้าหน้าที่ของเทศบาลตำบลได้สอบถามแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้ว โดยได้เว้นระยะจากแนวเขตที่ดินตามที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำชี้ และกำหนดจุดก่อสร้างโดยที่ผู้ฟ้องคดีก็ไม่ได้โต้แย้งคัดค้านแต่อย่างใด การก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าวจึงไม่เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงยื่นอุทธรณ์คดี



ความเป็นธรรม ... จากคำพิพากษา/คำสั่งศาลปกครอง

ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณา : การที่เทศบาลตำบลก่อสร้างอาคารเรียนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยหรือเชื่อเพียงการนำชี้แนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น ถือเป็นการกระทำละเมิดหรือไม่ ? และหากเป็นการกระทำละเมิด จะต้องรื้อถอนอาคารเรียนดังกล่าวหรือไม่ ? เพียงใด ?

ข้อกฎหมายที่สำคัญ : ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 บัญญัติว่า “ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น” ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 บัญญัติว่า “ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้ ... (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ ...”

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อปรากฏตามคำชี้แจงของเจ้าพนักงานที่ดินว่าหลักเขตเดิมของผู้ฟ้องคดีสูญหายไป 3 หลัก โดยหลักเขตที่ดินนี้ติดกับที่ดินของเทศบาลตำบลและเจ้าหน้าที่ได้ให้ผู้ฟ้องคดีชี้แนวเขตของตนในระหว่างเตรียมปรับพื้นที่เพื่อทำการก่อสร้าง ซึ่งย่อมแสดงว่าเทศบาลตำบลไม่ทราบแน่ชัดในเรื่องแนวเขตที่ดิน จึงควรต้องตรวจสอบให้ชัดเจนเสียก่อน แต่เทศบาลตำบลกลับให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งในขณะนั้นอายุประมาณ 57 ปี ชี้แนวเขตที่ดินตามความทรงจำ และกำหนดจุดก่อสร้างอาคารเรียนโดยไม่ได้ตรวจสอบ

แนวเขตที่ดินนั้น ทั้ง ๆ ที่เป็นที่ดินมีโฉนดที่ดิน ซึ่งสามารถตรวจสอบได้ไม่ยาก และเทศบาลตำบลย่อมทราบดีว่าการชี้แนวเขตของผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นการระวางแนวเขตตามประมวลกฎหมายที่ดิน

อีกทั้งเมื่อนำรูปแผนที่ตามโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีมาเปรียบเทียบกับรูปแผนที่ที่ศาลได้สั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดทำขึ้น เพื่อแสดงเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีและของเทศบาลตำบลรวมถึงที่ตั้งอาคารเรียน พบว่าส่วนที่เทศบาลตำบลนารังวัดได้เข้าไปในแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ที่ดินส่วนที่เทศบาลตำบลอ้างว่ามีกรรมสิทธิ์และส่วนที่ผู้ฟ้องคดีคัดค้านแนวเขต จึงอยู่ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีอาคารเรียนบางส่วนปลูกสร้างทับซ้อนอยู่ การที่เทศบาลตำบลก่อสร้างอาคารเรียนรุกล้ำที่ดินบางส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ได้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินก่อน ทั้งที่มีหน้าที่ต้องระวางแนวเขตของตนตามมาตรา 16 (27) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ทั้งการระวางแนวเขตสามารถทำได้โดยไม่ยาก และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง อาคารเรียนที่มีความสำคัญในการใช้เพื่อการศึกษาและมีมูลค่าสูง ยิ่งต้องใช้ความระมัดระวังอย่างยิ่ง

เมื่อเทศบาลตำบลได้ดำเนินการดังกล่าว แต่กลับเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ก่อสร้างอาคารเรียนบางส่วนในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย แม้จะฟังว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชี้แนวเขตเบื้องต้น แต่ก็ได้ปลดปล่อยเทศบาลตำบลจากหน้าที่ที่ต้องระวางแนวเขตให้ถูกต้อง จึงถือว่าไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรและเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม การที่ศาลจะพิพากษาให้เทศบาลตำบลรื้อถอนอาคารเรียนในส่วนที่รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีทันที โดยไม่ให้โอกาสเทศบาลตำบลเสนอวิธีการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีเสียก่อนนั้น ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมทั้งในแง่ประโยชน์ใช้สอยและงบประมาณที่ใช้ไปแล้วและที่ต้องใช้ในการรื้อถอน ซึ่งแม้ว่าการก่อสร้างดังกล่าวจะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็อาจแก้ไขเยียวยาได้โดยไม่จำต้องรื้อถอน โดยเทศบาลตำบลอาจขอซื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีเฉพาะส่วนที่รุกล้ำเสียก่อน หากไม่สามารถตกลงกันได้ จึงต้องรื้อถอนและปรับที่ดินให้กลับสู่สภาพเดิม พิจารณาให้รื้อถอนอาคารเรียนส่วนที่รุกล้ำและปรับที่ดินให้เป็นไปตามเดิม เว้นแต่คู่กรณีจะสามารถตกลงกันได้เป็นอย่างอื่น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อผ. 277/2567)

หลักกฎหมายปกครองและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการ

คดีดังกล่าวศาลปกครองได้วางหลักปฏิบัติราชการเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ การที่หน่วยงานของรัฐจะนำที่ดินที่มีเจ้าของครอบครองอยู่ไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินหรือตกลงในเรื่องการโอน ไม่ว่าจะเป็นการตกลงซื้อขายหรือยินยอมอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์ การที่หน่วยงานใช้อำนาจโดยพลการเข้ายึดถือครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดิน (เช่น ก่อสร้างอาคารเรียน) โดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ถูกรุกล้ำกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ฉะนั้น ก่อนการก่อสร้างอาคารเรียนดังกล่าว เมื่อไม่ชัดเจนในเรื่องแนวเขตที่ดิน หน่วยงานมีหน้าที่ต้องตรวจสอบแนวเขตหรือระวางแนวเขตของตน โดยไม่อาจอ้างว่าเจ้าของที่ดินข้างเคียงเป็นผู้ชี้แนวเขตเองได้

นอกจากนี้ คดีดังกล่าวยังมีความน่าสนใจเกี่ยวกับการกำหนดค้ำประกันของศาล กล่าวคือ แม้ศาลจะเห็นว่ากรก่อสร้างอาคารเรียนพิพาทเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ก็มีได้สั่งรื้อถอนทันที โดยเปิดโอกาสให้เทศบาลตำบลเจรจาขอซื้อที่ดินเฉพาะส่วนที่รุกล้ำได้ อันแสดงให้เห็นว่านอกจากศาลจะพิจารณาถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายเป็นสำคัญแล้ว ศาลยังคำนึงถึงผลกระทบของการรื้อถอนและได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีหาแนวทางแก้ไขปัญหาและเยียวยากัน หากไม่สามารถตกลงกันได้จึงสั่งให้มีการรื้อถอน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและในขณะเดียวกันก็รักษาประโยชน์ส่วนรวมด้วย (นักเรียนได้ใช้อาคารเรียนและรัฐไม่ต้องเสียงบประมาณในการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างเสร็จแล้ว)

(ปริกษาการฟ้องคดีปกครองทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)