ก่อสร้างสะพานรุกล้ำคูน้ำสาธารณประโยชน์ ... ต้องรื้อถอน !

นางสาวจารุณี กิจตระกูล พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

หลายท่านอาจสงสัยหรือยังสับสนว่าทรัพย์สินของแผ่นดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นคืออะไร ? และมีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ? คำตอบ คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ *ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาทั่วๆ ไป* ซึ่งอาจจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือเป็นสังหาริมทรัพย์ก็ได้ และ*ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน* โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมหรือโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ อย่างไรก็ดี ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อาจจะมีอีกจำนวนมากที่ไม่ได้ยกมาเป็นตัวอย่าง เช่น สนามบินของทางราชการ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หรือคูน้ำสาธารณะ เป็นต้น โดยการให้ลักษณะของทรัพย์สินของแผ่นดินทั้ง ๒ ประเภทข้างต้นมีความแตกต่างกัน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอ ถ้ามิได้มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือประชาชนทั่วไปไม่สามารถเข้าไปใช้สอยได้ ส่วนความเหมือนกัน คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทถือว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสิ้น และเอกชนที่ครอบครองอยู่ไม่สามารถยกเรื่องอายุความในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ขึ้นต่อสู้กับรัฐได้

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องของผู้ซื้อที่ดินที่ได้ที่ดินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน และก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นก่อนที่ศาลฎีกาจะได้มีคำพิพากษาว่าที่ดินบางส่วนเป็น **“สาธารณสมบัติของแผ่นดิน”** โดยผู้ซื้อที่ดินไม่ได้เป็นคู่ความในคดีนั้นด้วย และต่อมาหน่วยงานของรัฐจะใช้ที่ดินดังกล่าวจึงมีคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออก

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๕ วินิจฉัยเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวไว้โดยมีข้อเท็จจริง คือ ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดซึ่งตั้งอยู่ที่ซอยเจริญใจตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยซื้อมาจากนาย อ. ต่อมา ได้ปลูกสร้างบ้านในที่ดินและย้ายเข้ามาพักอาศัยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยสร้างสะพาน ค.ส.ล. ข้ามคูน้ำในที่ดินบริเวณหน้าบ้านเพื่อใช้เป็นทางเข้าออก ต่อมา กรุงเทพมหานครมีโครงการปรับปรุงซอยเจริญใจ โดยว่าจ้างบริษัทเอกชนให้ดำเนินการ แต่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในคูน้ำซอยเจริญใจ ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถส่งมอบพื้นที่ให้ผู้รับจ้างได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ผู้อำนวยการเขต) ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพาน ค.ส.ล. ออกจากคูน้ำที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินและใช้ประโยชน์จากสะพานมานาน ๓๐ ปี หากรื้อถอนสะพานจะทำให้ไม่มีทางเข้าออกบ้าน และตนได้ที่ดินมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน แม้จะมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๕๙/๒๕๓๒ วินิจฉัยว่าคูน้ำเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ตนไม่ใช่คู่ความในคดีจึงไม่ต้องผูกพันตามคำพิพากษาดังกล่าว และนำคดีมาฟ้องเพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีจะยกเรื่องการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับหน่วยงานของรัฐได้หรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๙ (๑๐) ประกอบมาตรา ๙๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งที่ปลูกปักลงในที่ดินหรือแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรุกล้ำเข้าไปในที่ดังกล่าว รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกปักดังกล่าวออกไปให้พ้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ตามข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๐๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มอบอำนาจให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติราชการในเรื่องดังกล่าวแทน และศาลฎีกาได้วินิจฉัยแล้วว่าที่ดินคูน้ำพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมาคูน้ำพิพาทจะตื้นเขินหรือมีการโอนแบ่งแยกโฉนดและครอบครองอยู่นานเท่าใด ก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์เหนือคูน้ำพิพาทและไม่มีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับคูน้ำพิพาท ดังนั้น จึงต้องรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติตามคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินจากนาย อ. ซึ่งซื้อที่ดินต่อมาจากผู้อื่นอีกทอดหนึ่งแล้วนำมาแบ่งขายเป็นแปลงเล็ก จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ซื้อมาดังกล่าวและครอบครองต่อเนื่องมานานกว่า ๓๐ ปี ก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ เนื่องจากมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

และเมื่อที่ดินคูน้ำพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างสะพานบนที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการกระทำโดยไม่มีสิทธิโดยชอบตามกฎหมาย เพราะไม่ใช่การก่อสร้างบนที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติราชการแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพานออกจากคูน้ำสาธารณประโยชน์ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพานออกจากคูน้ำสาธารณประโยชน์ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดในคดีนี้ได้วางหลักการสำคัญเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

(๑) นอกจากทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนกันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะให้โอนกันได้แล้ว ผู้ครอบครองทรัพย์สินดังกล่าวก็ไม่อาจยกอายุความในการได้มาขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้ ดังนั้น หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แม้ผู้ครอบครองจะได้มาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน และครอบครองทรัพย์สินต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลานานเพียงใด ผู้ครอบครองก็ไม่ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น นอกจากนี้ ผู้ครอบครองก็ไม่อาจเรียกร้องค่าชดเชยใดๆ จากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งให้ผู้ครอบครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่กระทำขึ้นในทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวได้

(๒) ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หน่วยงานทางปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้และจะต้องกระทำภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น เมื่อการบำรุงรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ หน่วยงานทางปกครองดังกล่าวย่อมมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดูแลและบำรุงรักษาทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างสมบูรณ์ และหากมีการขัดขวางการใช้ประโยชน์โดยมิชอบก็ย่อมมีอำนาจที่จะดำเนินการตามมาตรการที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างเคร่งครัด