ก่อสร้างถนนเพื่อประโยชน์ของการจราจรแต่รุกล้ำที่ดินของเอกชน

นางสาวนิตา บุณยรัตน์ พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
กลุ่มเผยแพร่ข้อมูลทางวิชาการและวารสาร
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“สิทธิในทรัพย์สิน” เป็นสิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ให้การรับรองคุ้มครองไว้ในมาตรา 41 ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ...” โดยมีเจตนารมณ์เพื่อประกันความมั่นคงในการถือครองทรัพย์สินของประชาชน แต่สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจประเภทนี้อาจถูกจำกัดโดยการเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 42 ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติว่า **“การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เฉพาะกิจการของรัฐเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค** การอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ การผังเมือง การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การพัฒนาการเกษตรหรือการอุตสาหกรรม การปฏิรูปที่ดิน การอนุรักษ์โบราณสถานและแหล่งทางประวัติศาสตร์ หรือ**เพื่อประโยชน์สาธารณะ**อย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น”

ดังนั้น เมื่อหลักบริการสาธารณะมุ่งถึงประโยชน์สาธารณะเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน **กรณีที่ฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องขยายถนนเพื่อประโยชน์ของการจราจร แต่รุกล้ำที่ดินของเอกชนอันเป็นการกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนนั้น เป็นการกระทำละเมิดต่อเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินหรือไม่**

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 188/2556 ซึ่งมีข้อเท็จจริงโดยสรุปว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทโดยด้านทิศเหนือติดถนนสาธารณะ เมื่อปี พ.ศ. 2545 ผู้ถูกฟ้องคดี (เมืองพัทยา) ได้ดำเนินการก่อสร้างขยายถนนสาธารณะเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก ผิวจราจรกว้าง 7 เมตร ต่อมาในปี พ.ศ. 2547 ก็ได้ก่อสร้างขยายถนนอีก รวมมีเขตทางกว้าง 20 เมตร *ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า* การก่อสร้างขยายถนนมีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อปรับปรุงผิวการจราจร จากเดิมที่เป็นถนนลาดยางให้เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กซึ่งเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะด้านการจราจร นอกจากนั้น เจ้าของที่ดินตลอดแนวถนนได้ดำเนินการรังวัดแบ่งหักกันเขตที่ดินให้เป็นเขตทางแล้ว ที่ดินตลอดแนวถนนจึงเปลี่ยนสภาพเป็นถนนสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน และกฎหมายผังเมืองยังได้กำหนดให้ถนนสายนี้มีเขตทางกว้าง 20 เมตร ที่ดินพิพาทจึงเป็นทางสาธารณประโยชน์โดยสภาพการใช้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การขยายถนนเป็นการรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ดินด้านที่ติดถนนสาธารณะ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทน

เมืองพัทยามีอำนาจขยายถนนกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนตามที่รัฐธรรมนูญรับรองคุ้มครองไว้หรือไม่ **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า** เมื่อนำผลการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน พ.ศ. 2513 และผลการรังวัดตรวจสอบทางสาธารณประโยชน์มาเปรียบเทียบกันพบว่า ระยะของที่ดินแต่ละด้านมีระยะใกล้เคียงกัน จึงเชื่อได้ว่าที่ดินพิพาทบริเวณด้านทิศเหนือที่ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านแนวเขตทางสาธารณประโยชน์ในการรังวัดตรวจสอบทางสาธารณประโยชน์ตามคำขอของนายอำเภอเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี **เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการก่อสร้างขยายถนน**เข้าไปในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการ**รุกล้ำที่ดิน**

ของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐตามมาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 **ที่มีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินซึ่งได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540** (มาตรา 41 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550) **แม้ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่า การก่อสร้างขยายถนนดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะในการจราจร แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ทำการเวนคืนที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายตามที่มาตรา 49 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ และมิได้ตกลงซื้อขายที่ดินพิพาทจากผู้ฟ้องคดี อีกทั้ง ผู้ฟ้องคดีมิได้ตกลงยินยอมอุทิศหรือยกที่ดินพิพาทให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่อาจดำเนินการก่อสร้างขยายถนนรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ตามอำเภอใจได้**

ส่วนการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น **ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า** เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง ซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีอาจใช้ความระมัดระวังเช่นว่านั้นในการตรวจสอบแนวเขตถนนสาธารณประโยชน์ที่พิพาทได้แต่หาใช้เพียงพอไม่ พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำโดยประมาทเลินเล่อในการก่อสร้างขยายถนนทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายในทรัพย์สิน อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีมิได้โต้แย้งคัดค้านและกันเขตที่ดินของตนให้พ้นจากเขตทางในขณะก่อสร้างขยายถนนดังกล่าว มิได้หมายความว่าผู้ฟ้องคดีได้สละกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อการสร้างทางสาธารณประโยชน์ ที่ดินพิพาทจึงยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี และไม่ได้ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ ส่วนการที่เจ้าของที่ดินรายอื่นได้แบ่งหักเขตที่ดินของตนยกให้เป็นเขตทางก็เป็นเรื่องของเจ้าของที่ดินแต่ละรายที่สละกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ไม่มีผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ และกฎหมายผังเมืองมีผลใช้บังคับไม่ให้บุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมืองเท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่สามารถอ้างกฎหมายผังเมืองเพื่อก่อสร้างถนนรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินค่าทดแทนพร้อมดอกเบี้ยนับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่ผู้ฟ้องคดี

จากคำพิพากษาดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วางบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีไว้ว่า แม้ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะ แต่ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจอ้างประโยชน์สาธารณะหรือความจำเป็นสาธารณะกระทำการที่กระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนผู้หนึ่งผู้ใดหรือจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนผู้ใดเกินสมควรโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนด และหากการดำเนินการดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนก็ต้องเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม ซึ่งจะเป็นการสร้างความสมดุลระหว่างสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนและการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม