(บทความเผยแพร่ในสื่อ อปท. นิวส คอลัมน “กาวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง”)

“ยอมให้ปรับปรุง” ไม่ผูกพัน “ให้เป็นทางสาธารณะ” : รับผิดทางละเมิดเหตุใช้งบสร้างถนนบนที่ดินเอกชน

กลุ่มวิเคราะห์งานคดีปกครอง 3
สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

“งบประมาณ” *คือ แผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้าในรอบระยะเวลาที่กำหนด หรือที่เรียกว่า ปีงบประมาณ เพื่อใช้ควบคุมและวัดผลการดำเนินงานของบุคคลและองค์กร เป็นการวางแผนทางการเงินที่กำหนดเป็นตัวเลขประมาณการรายรับ รายจ่าย ทรัพย์สิน และหนี้สิน การที่องค์กรมีระบบงบประมาณที่ดีก็จะทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งการบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินอยู่บนพื้นฐานของความชอบด้วยกฎหมายและการรักษาประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ* ***ในวันนี้****มีคดีที่น่าสนใจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่งได้จัดทำโครงการก่อสร้างปรับปรุงถนนภายในชุมชน ซึ่งต่อมามีการตรวจสอบพบว่าถนนดังกล่าวได้ก่อสร้างในที่ดินของเอกชน ทำให้เกิดประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของพื้นที่ก่อสร้าง*

โดยมีประเด็นชวนคิดว่า *กรณีเจ้าหน้าที่งบประมาณซึ่งมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ แก้ไข และจัดทำร่างงบประมาณ จะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่หน่วยงานเนื่องจากมีการใช้งบประมาณก่อสร้างปรับปรุงถนนในที่ดินของเอกชนหรือไม่ ? เพียงใด ? มาติดตามหาคำตอบกันเลย !*

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่ง ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้ถนนภายในชุมชน ซึ่งชำรุดเป็นหลุมเป็นบ่อและมีน้ำท่วมขัง ปลัด อบต. และนายก อบต. (ขณะนั้น) จึงได้เสนอขอให้สภา อบต. พิจารณาจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อก่อสร้างปรับปรุงถนนดังกล่าว โดยชี้แจงต่อสภาฯ ว่า **เจ้าของที่ดินได้ให้ความยินยอมเป็นหนังสือแล้ว** ต่อมา สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินพบว่า เจ้าของที่ดินมิได้อุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์หรือยินยอมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะได้ทำหนังสือแสดงความยินยอม แต่เป็นการ**ยินยอมให้ปรับปรุงผิวจราจรบางส่วนและท่อระบายน้ำเท่านั้น** ทำให้ถนนที่ก่อสร้างจำนวน 2 โครงการตกเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดิน เป็นเหตุให้ อบต. ได้รับความเสียหาย จึงแจ้งให้นายอำเภอดำเนินการทางละเมิดกับผู้เกี่ยวข้อง โดยในส่วนของปลัด อบต. ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณนั้น นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งให้รับผิดในอัตราร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด ปลัด อบต. ได้อุทธรณ์ แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาแล้ว**ยกอุทธรณ์**

ปลัด อบต. เห็นว่า การก่อสร้างถนนทั้งสองโครงการเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะของ อบต. *(ต่อมายกฐานะเป็นเทศบาล)* เพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตพื้นที่ เมื่อได้รับอนุมัติจากสภา อบต. ย่อมจ่ายขาดเงินสะสมได้ตามกฎหมาย จึงยื่นฟ้องนายกเทศมนตรี *(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1)* และผู้ว่าราชการจังหวัด *(ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2)* ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ดังกล่าว

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ... คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในอัตราร้อยละ 60 ของค่าเสียหายทั้งหมด และคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

คำวินิจฉัยควรรู้

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาว่า ... การที่เทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ ต้องเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้กระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีและนายก อบต. ได้ร่วมกันเห็นชอบโครงการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อก่อสร้างถนนสายทางเชื่อมระหว่างถนนสายหนึ่งถึงชุมชนตามที่ผู้อำนวยการกองช่างเสนอเพื่อขออนุมัติงบประมาณต่อสภาฯ โดย**ชี้แจงว่าได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน**ให้เข้าปรับปรุงซ่อมแซมระบบสาธารณูปโภค และได้ดำเนินการตามแนวปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี สภาฯ จึงมีมติให้ความเห็นชอบ ทว่าต่อมา**เจ้าของที่ดินโต้แย้งว่าไม่มีเจตนาอุทิศที่ดิน**ให้เป็นสาธารณประโยชน์หรือยินยอมให้ก่อสร้างถนนเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และไม่อนุญาตให้เชื่อมต่อถนนพิพาทเข้ากับถนนอีกสายหนึ่งเนื่องจากจะทำให้มีรถเข้าออกจำนวนมาก

จึงได้แจ้งให้รื้อถอน ซึ่ง อบต. ได้เสนอแนวทางแก้ไขโดยควบคุมการเปิด-ปิดถนนเป็นเวลา และได้ก่อสร้างถนนจนแล้วเสร็จ นั้น

เห็นว่า การที่เจ้าของที่ดินได้ทำ**หนังสือแสดงความยินยอมให้ปรับปรุงซ่อมแซมสาธารณูปโภค**ตามที่ระบุไว้เท่านั้น โดย**ไม่มีถ้อยคำใดที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์**หรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดิน กรณีจึง**ไม่เป็นไปตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร 0505/ว 111 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2550** ที่ได้แจ้งเวียนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับหลักการและแนวทางปฏิบัติกรณีที่ทางราชการขอให้ราษฎรอุทิศที่ดินให้หรือกรณีเข้าไปดำเนินการในที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประกอบกับที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวมิได้ตกอยู่ในภาระจำยอมตามกฎหมายอันเกิดจากการใช้ติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี หรือเป็นที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นทางสาธารณะ หรือตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้ง เมื่อหนังสือแสดงความยินยอมดังกล่าวไม่มีถ้อยคำใดที่แสดงให้เห็นถึงเจตนายินยอมให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินได้ เอกชนเจ้าของที่ดินจึงมิได้อยู่ในฐานะลูกหนี้ที่จะต้องชำระหนี้โดยยินยอมให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันในถนนที่ก่อสร้างขึ้น หนังสือแสดงความยินยอมจึง**มิใช่สัญญาเพื่อประโยชน์ของบุคคลภายนอก** เจ้าของที่ดินย่อมมีสิทธิใช้สอย จำหน่าย ติดตามและเอาคืนจากบุคคลที่ไม่มีสิทธิ หรือขัดขวางมิให้ผู้ใดสอดเข้าเกี่ยวข้องกับที่ดินของตนได้ อีกทั้ง **ถนนย่อมเป็นส่วนควบของที่ดินและเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน**ตามมาตรา 144 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ **การใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อก่อสร้างถนนบนที่ดินของเอกชนโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายจึงก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบงบประมาณของเทศบาล**

เมื่อ**ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ**มีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ แก้ไข และจัดทำร่างงบประมาณเสนอนายก อบต. เพื่อนำเสนอต่อสภาฯ รวมทั้งมีหน้าที่ร่วมกับนายก อบต. ในการควบคุมงบประมาณให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 เมื่อ อบต. ไม่อาจใช้งบประมาณก่อสร้างถนนในที่ดินเอกชนได้ เนื่องจากไม่เป็นไปตามแนวทางที่ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว และข้อ 89 วรรคหนึ่ง (1) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ซึ่งหากได้ใช้ความระมัดระวังเพียงเล็กน้อยในการตรวจสอบหนังสือแสดงความยินยอมก็ย่อมจะทราบได้ จึงเป็นการกระทำโดย**ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และเป็นผลโดยตรงให้เทศบาลได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิด**ต่อเทศบาลที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เทศบาลตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ดังนั้น คำสั่งเรียกให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่เทศบาลตามจำนวนที่กำหนด **จึงชอบแล้ว ศาลปกครองสูงสุด**พิพากษา**ยืน**ตามศาลปกครองชั้นต้นที่**ยกฟ้อง** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 429/2569)*

- ***บทสรุปชวนอ่าน***

คดีดังกล่าว ... สรุปได้ว่า การที่เจ้าของที่ดินทำหนังสือแสดงความยินยอมให้ปรับปรุงซ่อมแซมสาธารณูปโภคในที่ดิน โดยไม่มีถ้อยคำใดที่แสดงถึงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือยินยอมให้ทางราชการเข้าไปดำเนินการเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่ดิน ย่อมไม่เข้าเงื่อนไขตามมติคณะรัฐมนตรีข้างต้น และไม่สามารถใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการก่อสร้างได้ อันเป็นการใช้งบประมาณแผ่นดินโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบงบประมาณ เมื่อเจ้าหน้าที่งบประมาณซึ่งมีหน้าที่จัดทำร่างงบประมาณเสนอผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งมีหน้าที่ร่วมกับผู้บริหารฯ ในการควบคุมงบประมาณ มิได้ใช้ความระมัดระวังตรวจสอบหนังสือแสดงความยินยอมให้รอบคอบ จึงเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันเป็นการกระทำละเมิดที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนของตน

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง 1355”)