(บทความเผยแพร่ในสื่อท้องถิ่น)

สร้างศูนย์ผู้สูงอายุโดยข้ามขั้นตอน แถมกีดขวางทางสัญจร ต้องรื้อถอนหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

สาธารณประโยชน์ *หมายถึง ประโยชน์ทั่วไปหรือสิ่งที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนส่วนรวม ซึ่งในบางกรณีประชาชนอาจต้องเสียสละประโยชน์ส่วนตนหรือยอมรับการจำกัดสิทธิส่วนบุคคลเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน หรือการกักตัวเพื่อควบคุมโรคระบาด*

ทว่า ... เมื่อเจตนาดีของเทศบาลในการสร้างศูนย์ส่งเสริมกิจกรรมผู้สูงอายุเพื่อประโยชน์สาธารณะ กลับทำให้ชาวบ้านบางรายสัญจรเข้าออกบ้านของตนไม่สะดวกดังเดิม แถมเมื่อตรวจสอบลึกลงไปกลับพบว่า เทศบาลได้สร้างอาคารดังกล่าวไปก่อน โดยที่ยังไม่ได้รับอนุมัติเปลี่ยนสภาพที่ดินจากกระทรวงมหาดไทยอย่างถูกต้อง เรื่องราวปานปลายจนชาวบ้านนำคดีมายื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งรื้อถอนอาคาร มาดูกันว่าศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักการตัดสินในเรื่องนี้ไว้อย่างไร ...

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า ... นายหล่อ นางสวย และนายเท่พักอาศัยอยู่ในบ้านซึ่งปลูกสร้างบนที่ดินติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์โดยมีสภาพเป็นลานโล่งเทพื้นด้วยปูนซีเมนต์ ต่อมา เมื่อปี พ.ศ. 2555 เทศบาลได้ปรับปรุงที่สาธารณประโยชน์โดย**ก่อสร้างอาคารศูนย์ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุ** มีลักษณะเป็นอาคารโล่งสองส่วนติดต่อกัน ไม่มีผนัง ปูพื้นด้วยคอนกรีตและมุงหลังคา เป็นเหตุให้นายหล่อได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการไม่สามารถใช้รถยนต์ส่วนตัว เข้า - ออก ผ่านที่ดินสาธารณประโยชน์ไปยังถนนสาธารณะ จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ระหว่างการพิจารณาคดี เทศบาลได้ทำการปรับปรุงทางเพื่อให้รถยนต์เข้า - ออก ได้โดยสะดวกขึ้น นายหล่อจึงได้**ถอนฟ้องคดี**ดังกล่าว แต่เรื่องยังไม่จบเพราะในปี พ.ศ. 2561 ชุมชนที่จัดตั้งขึ้นในเขตเทศบาลได้จัดทำโครงการปรับปรุงอาคาร **โดยมีการติดตั้งผนังตาข่าย** ปูพื้นด้วยกระเบื้อง ก่อสร้างห้องน้ำ และ**ทำประตูตาข่าย**เลื่อนเปิด - ปิด เพื่อใช้เก็บวัสดุอุปกรณ์ของคณะกรรมการชุมชนและใช้เป็นสถานที่จัดกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน

นายหล่อ นางสวย และนายเท่เห็นว่าการต่อเติมอาคารพิพาทเพื่อใช้เก็บวัสดุอุปกรณ์และจัดกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน เป็นการกีดขวางทางเข้า – ออก บ้านพักอาศัยของตน จึงยื่นฟ้องเทศบาล *(ผู้ถูกฟ้องคดี)* ต่อ**ศาลปกครอง** เพื่อขอให้มีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคารและให้ชดใช้ค่าเสียหาย

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ... *การที่เทศบาลก่อสร้างและต่อเติมอาคารพิพาทบริเวณที่สาธารณประโยชน์ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามหรือไม่ และหากเป็นการกระทำละเมิด เทศบาลต้องแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามหรือไม่ เพียงใด ?*

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เทศบาลได้ปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ซึ่งเดิมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีสภาพที่ดินเป็นลานโล่งมาเป็นการก่อสร้างอาคารศูนย์ส่งเสริมสนับสนุนกิจกรรมผู้สูงอายุซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในการส่งเสริมการพัฒนาผู้สูงอายุในเขตเทศบาลตามมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 จึงเป็นกรณีที่**เทศบาลมีความประสงค์จะขอเปลี่ยนสภาพที่ดิน**เพื่อปรับปรุงหรือพัฒนาไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์สำหรับกิจกรรมที่หลากหลายและมีความสะดวกปลอดภัยยิ่งขึ้นของประชาชน เทศบาลจึงต้องดำเนินการตามข้อ 4 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. 2543 โดยต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือต่อจังหวัดเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน และให้จังหวัดรวบรวมความเห็นของคณะกรรมการฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง **เสนอไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอนุมัติ** ประกอบกับการใช้ประโยชน์ที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน**ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด** ตามข้อ 7 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2553 ด้วย

เมื่อเทศบาลได้มีหนังสือขอถอนสภาพและใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อก่อสร้างอาคารพิพาท และมีหนังสือขออนุญาตประกอบกิจการในที่ดินของรัฐแล้ว แต่ในระหว่างที่สำนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการพิจารณาคำขออนุญาต เทศบาลได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารและเปิดให้ประชาชนใช้ประโยชน์ก่อน โดยที่สำนักงานที่ดินจังหวัดยังมิได้ส่งเรื่องขอถอนสภาพและใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาอนุมัติ *(เนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำบัญชีโซนนิ่งเพื่อประกอบการขอถอนสภาพและใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์)* ดังนั้น การที่เทศบาลก่อสร้างอาคารพิพาทและใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ก่อนที่จะได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย **จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย**

อย่างไรก็ตาม การให้เทศบาลรื้อถอนอาคารเพื่อทำให้ที่ดินสาธารณประโยชน์กลับคืนสภาพเดิมเป็นลานโล่ง ภายหลังหากมีการอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยให้เปลี่ยนสภาพที่ดินแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อ**ประโยชน์สาธารณะ**มากกว่า อีกทั้ง ขณะที่ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ร่วมกันในอาคารพิพาท ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยังคงสามารถใช้ที่สาธารณประโยชน์เข้า - ออกไปยังถนนสาธารณะได้เช่นเดิม โดยผ่านบริเวณที่เปิดโล่งของอาคาร แม้จะมีความไม่สะดวกในบางเวลาที่มีการใช้อาคารและพื้นที่จัดกิจกรรม เช่น การประชุม หรือการออกกำลังกาย แต่ก็ต้องถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ซึ่งประชาชนแต่ละคนย่อมต้อง**มีความเท่าเทียมกันในการรับภาระ**จากการดำเนินการหรือการกระทำ**เพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม** การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามซึ่งเป็นผู้ใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ร่วมกับผู้อื่น**จึงจำต้องยอมรับความไม่สะดวก**ดังกล่าว

เมื่อเทศบาลต่อเติมอาคารพิพาทโดยยังคงเว้นพื้นที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสามารถเข้า – ออก ได้ หากผู้ฟ้องคดีทั้งสามประสงค์จะได้รับความสะดวกโดยไม่ถูกรบกวนจากบุคคลอื่น ก็ชอบที่จะปรับปรุงพื้นที่ภายในที่ดินของตนด้านทิศตะวันออกเพื่อให้ออกสู่ถนนสาธารณะอื่นได้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างประโยชน์สาธารณะที่ประชาชนส่วนใหญ่จะได้รับกับความไม่สะดวกของผู้ฟ้องคดีทั้งสามแล้ว เห็นว่าการก่อสร้างอาคารพิพาท**เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะมากกว่าความเดือดร้อนและความไม่สะดวกของผู้ฟ้องคดี**ทั้งสาม และยังถือไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนจนเกินสมควร จึงไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายจากกรณีดังกล่าว กรณีจึง**ไม่เป็นการกระทำละเมิด**ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้นที่**ยกฟ้อง** *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 2/2569)*

จากคดีดังกล่าว ... *การใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ของประชาชนย่อมตั้งอยู่บนหลักความเท่าเทียม หากเปรียบเทียบแล้วประโยชน์ส่วนรวมที่คนส่วนใหญ่ได้รับมีมากกว่าความเดือดร้อนหรือไม่สะดวกเพียงบางประการของประชาชนบางราย ย่อมเป็นภาระที่ผู้ใช้พื้นที่ร่วมกันจำต้องยอมรับ อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐไม่ควรลงมือดำเนินการพัฒนาพื้นที่จนกว่ากระบวนการขอถอนสภาพหรือเปลี่ยนสภาพที่ดินจะได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยอย่างสมบูรณ์ครับ*

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)