

ปรับภูมิทัศน์ริมน้ำ ... รุกล้ำที่งอกริมตลิ่ง !

คดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในวันนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองได้ทำการปรับภูมิทัศน์ริมแม่น้ำในที่ดิน ซึ่งเจ้าของที่ดินอ้างว่าเป็น “ที่งอกริมตลิ่ง” แต่หน่วยงานทางปกครองเห็นว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์เพราะเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ทำให้เจ้าของที่ดินนั้นได้รับความเสียหายและนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

เรื่องมีอยู่ว่า ... ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 131 มีอาณาเขตที่ดินด้านทิศตะวันตกติดแม่น้ำปิง ต่อมาที่ดินดังกล่าวมีที่งอกริมตลิ่งเกิดขึ้น โดยปู่ของผู้ฟ้องคดีได้แจ้งการครอบครองที่งอกริมตลิ่งไว้ตาม ส.ค. 1 และผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในที่งอกริมตลิ่งดังกล่าว

ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี (เทศบาล) ได้จัดทำโครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมริมฝั่งแม่น้ำปิงด้านตะวันออก โดยการก่อสร้างเขื่อนกันดิน ทางเดินเท้า ปลูกหญ้า และต้นไม้ ซึ่งมีส่วนที่จะต้องดำเนินการในที่ดินของเอกชนหลายคนรวมถึงที่ดินผู้ฟ้องคดีด้วย โดยที่ผู้ฟ้องคดียังไม่ให้ความยินยอม

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าพื้นที่พิพาทดังกล่าวไม่ใช่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่เป็นที่สาธารณประโยชน์เพราะอาณาเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีสิ้นสุดตรง “หลักหมุด” จึงได้ดำเนินการต่อไปจนแล้วเสร็จ โดยมีการตอกเสาเข็มทำให้บ้านของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย

ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องต่อศาลปกครองขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 บัญญัติว่า ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่งที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ในคดีนี้และคำพิพากษาศาลฎีกาได้ให้ความหมายของ “ที่งอกริมตลิ่ง” หมายถึง ที่ดินที่งอกไปจากตลิ่งตามธรรมชาติซึ่งเกิดจากการที่สายน้ำพัดพาที่ดินจากที่อื่นมาทับถมกันริมตลิ่งจนเกิดที่งอกขึ้น มิใช่งอกจากที่อื่นเข้ามาหาตลิ่ง และที่งอกริมตลิ่งน้ำท่วมไม่ถึง

ส่วน “ที่ชายตลิ่ง” หมายถึง ที่ชายตลิ่งที่เวลาน้ำขึ้นตามปกติจะท่วมถึง

ดังนั้น จึงเป็นปัญหาว่าที่ดินพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองทำการปรับภูมิทัศน์เป็น “ที่งอกริมตลิ่ง” หรือ “ที่ชายตลิ่ง” เพราะหากเป็นที่งอกริมตลิ่งที่ดินพิพาทย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว และการที่หน่วยงานทางปกครองปรับภูมิทัศน์รุกล้ำที่ดินย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า โดยสภาพเดิมของพื้นที่ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าไปปลูกสร้างตามโครงการมีพื้นดินระดับเดียวกับที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 131 มีต้นไม้ใหญ่และวัชพืชขึ้นปกคลุมหนาแน่น ประกอบกับ ส.ค. 1 ที่ทางราชการออกให้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ระบุว่าทิศตะวันตกจดฝั่งแม่น้ำปิง และไม่มีพยานให้การในทางอื่น จึงเชื่อว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติงอกไปจากตลิ่ง มิใช่เกิดจากแม่น้ำปิงตื้นเขิน หรือเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นที่งอกริมตลิ่ง เมื่อที่งอกริมตลิ่งนั้นเกิดจากที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 131 ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น ที่งอกริมตลิ่งดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี

และเมื่อไม่ปรากฏว่าหลักหมุดได้ทำขึ้นเมื่อใด แต่จากรายงานการรังวัดที่ดินครั้งแรก เมื่อวันที่ 12 พฤศจิกายน 2518 สันนิษฐานได้ว่าหลักหมุดน่าจะถูกจัดทำขึ้นในวันดังกล่าว ซึ่งนับจนถึงวันที่ถ่ายภาพเป็นเวลา 26 ปี อันเป็นระยะเวลายาวนานเพียงพอที่ที่งอกริมตลิ่งจะเกิดขึ้นต่อเนื่องออกไปจากหลักหมุด อาณาเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้สิ้นสุดตรงหลักหมุดดังกล่าว ที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นที่งอกริมตลิ่งที่มีอาณาเขตจดแม่น้ำปิง การที่โครงการ

ใช้พื้นที่หน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่น้ำท่วมไม่ถึง จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ เพราะพื้นที่ดังกล่าวเป็นที่ของเอกชนไม่ใช่ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีอำนาจในการบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ การดูแลรักษาที่สาธารณะหรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) นอกจากนี้ ยังขัดต่อเงื่อนไขข้อ 7 ของใบอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำแม่น้ำ ลงวันที่ 26 กันยายน 2543 เพราะเป็นการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนิน โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมริมฝั่งแม่น้ำปิงด้านตะวันออกในบริเวณที่พิพาท จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน

และเมื่อการดำเนิน โครงการปรับปรุงสภาพแวดล้อมริมฝั่งแม่น้ำปิงด้านตะวันออกเป็นการกระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในส่วนที่ใช้พื้นที่หน้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงต้องเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้กระทำในพื้นที่ดังกล่าวออกไป สำหรับ ค่าเสียหายจากการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน และค่าเสียหายอันเป็นความเสียหายจากน้ำท่วม เป็นความเสียหายที่ยังไม่เกิดขึ้น ถือว่าไม่ได้รับความเสียหาย

พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ได้กระทำบนที่อกริมตลิ่งของผู้ฟ้องคดี และชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงิน 30,000 บาท (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 535/2554)

คดีนี้คงเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับหน่วยงานทางปกครองในการจัดทำโครงการต่างๆ ว่าแม้การจัดทำ บริการสาธารณะจะเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมก็ตาม แต่ก่อนที่จะดำเนิน โครงการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่ก็ควรที่จะตรวจสอบข้อกฎหมาย รวมถึงข้อเท็จจริงแวดล้อมต่างๆ อย่างรอบคอบ เพราะการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดในทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ครับ !

นายปกครอง