



รวมคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด  
เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์  
กรมที่ดิน

## คำนำ

ในการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมจะมีผลกระทบต่อผู้ที่เกี่ยวข้องในผลการพิจารณาดำเนินการนั้น จนบางครั้งได้นำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ได้มีผู้นำข้อพิพาทต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินขึ้นฟ้องคดีต่อศาลปกครองจำนวนหลายคดี และในปัจจุบันศาลปกครองสูงสุด ก็ได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทต่าง ๆ จำนวนหลายคดีแล้วเช่นกัน

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ พิจารณาแล้วเห็นว่าประเด็นข้อพิพาทและคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว มีประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินเป็นอย่างมาก จึงได้รวบรวมคำสั่งและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ไว้ในหนังสือเล่มนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่สนใจ ได้ศึกษาและใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือการอ้างอิงเพื่อลดข้อพิพาทเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน อย่างไรก็ตามเนื้อหาของคำพิพากษาในหนังสือเล่มนี้ เป็นเพียงข้อสรุปโดยย่อเท่านั้น หากผู้อ่านประสงค์จะทราบในรายละเอียดของแต่ละคดี สามารถศึกษาได้จากคำพิพากษาฉบับสมบูรณ์ของศาลปกครองได้

สำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

กรมที่ดิน

มีนาคม ๒๕๖๓



## สารบัญ

| เรื่อง                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | หน้า |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำของผู้จัดการ คณะกรรมการควบคุมการจัดการ และมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วม อยู่ในอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๔๐/๒๕๕๕)                                                                                                                                                                                                                                          | ๑    |
| ความเห็นของคณะกรรมการ ในการพิจารณาคำคัดค้านเรื่องการขอจดทะเบียน จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครอง เพื่อดำเนินการฟ้องคดีทางปกครองเท่านั้น ยังมีใช้คำสั่งทางปกครองที่จะถูกฟ้องให้เพิกถอนได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๗๕๖/๒๕๕๕)                                                                                                                                               | ๒    |
| การฟ้องคดีผู้ทำสัญญาจำนองการจัดทำสาธารณูปโภค ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ อยู่ในอำนาจการพิจารณาของ ศาลปกครอง และต้องฟ้องคดีภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุ แห่งการฟ้องคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๘๖/๒๕๖๐)                                                                                                                                                          | ๔    |
| สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นย่อมตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์ แก่ที่ดินจัดสรร แม้ว่าจะมีได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินก็ตาม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๗๖/๒๕๕๐)                                                                                                                                                                                                              | ๙    |
| การจดทะเบียนสิทธิเหนือที่ดินในโฉนดที่ดินที่เป็นสาธารณูปโภคของโครงการ จัดสรรที่ดิน เป็นการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินสาธารณูปโภค ต้องได้รับ อนุญาตจากคณะกรรมการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๑๖/๒๕๕๐)                                                                                                                                                                                            | ๑๒   |
| โครงการจัดสรรที่ดินที่เข้าข่ายต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม แต่คณะกรรมการอนุญาตไปโดยหลงผิด เมื่อโครงการยังมีที่ดินแปลงย่อยเหลืออยู่ จึงไม่เป็นเหตุยกเว้นให้ไม่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๖/๒๕๕๑)                                                                                                                                  | ๑๔   |
| คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการ ให้สามารถใช้งานได้ดี และคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น และการจัดตั้งนิติบุคคล ตามกฎหมายอื่นเพื่อขอรับโอนทรัพย์สินของผู้จัดสรรที่ดิน ตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ต้องเป็นกรณีและผู้จัดสรรที่ดิน ประสงค์จะพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙/๒๕๕๔) | ๑๖   |

- ที่ดินที่ผู้จัดสรรที่ดินได้กันไว้เป็นโรงเรียนอนุบาล แม้จะไม่มีกรจดทะเบียนจัดตั้งข้อความ  
ดังกล่าวไว้ในสารบัญจดทะเบียน เมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่ผู้รับโอน  
ผู้รับโอนก็ต้องมีหน้าที่บำรุงรักษาที่ดินแปลงดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้ก่อตั้งขึ้น  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๑) ๒๔
- รั้วที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น ถือเป็นสาธารณูปโภคที่ตกอยู่ในภาระจำยอม  
เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นส่วนควบของที่ดินที่ตั้งรั้ว ผู้รับโอนที่ดินดังกล่าว  
จึงมีหน้าที่ในการบำรุงรักษารั้วของหมู่บ้านต่อไป  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๖/๒๕๕๒) ๒๖
- ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรยอมผูกพันที่จะต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามเจตนารมณ์  
และวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดิน เมื่อที่ดินบริเวณพิพาทเป็นที่ดินที่ใช้อยู่อาศัย  
แบบบ้านเดี่ยว การใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต่อมาต้องเป็นบ้านเดี่ยว  
จะหาเป็นที่เป็นอย่างอื่นที่ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยรวมไม่ได้  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๑๘/๒๕๕๕) ๒๙
- ที่ดินแปลงสโมสรและทะเลสาบในโครงการจัดสรรที่ดิน ไม่สามารถนำมาแบ่งแยก  
เป็นแปลงย่อยเพื่อจำหน่ายได้ เนื่องจากทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดลง  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๙๓/๒๕๕๕) ๓๖
- ที่ดินที่ตั้งอยู่บริเวณภายใต้แนวเสาไฟฟ้าแรงสูง ไม่สามารถนำมาจัดทำเป็น  
สวนสาธารณะหรือแปลงจำหน่ายของโครงการจัดสรรที่ดินได้ เนื่องจากเป็นที่ดิน  
ที่ถูกจำกัดสิทธิบางประการ ตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๓๑/๒๕๕๕) ๔๑
- แม้ผู้จัดสรรที่ดินได้อุทิศถนนภายในโครงการให้เป็นสาธารณประโยชน์แล้วก็ตาม  
ก็ไม่มีผลทำให้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน  
ที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวหมดสภาพบังคับไปโดยปริยาย  
การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นอนุญาตให้เจ้าของที่ดินก่อสร้างอาคารมีลักษณะ  
เป็นอาคารอยู่อาศัยรวมและอาคารพาณิชย์ จึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรร  
ผิดไปจากข้อกำหนดในแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๗๓/๒๕๕๕) ๔๔
- รั้วของโครงการจัดสรรที่ดินตั้งอยู่บนส่วนหนึ่งของโฉนดที่ดินที่เป็นถนนสาธารณูปโภค  
ของโครงการ เมื่อผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนถนนให้เป็นทางสาธารณประโยชน์  
โดยมิได้ระบุว่าประสงค์จะโอนรั้วโครงการให้เป็นสาธารณประโยชน์ด้วย  
รั้วโครงการจึงยังคงเป็นสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินที่ไม่สามารถ  
ทุบทำลายเพื่อเชื่อมต่อทางสาธารณประโยชน์ได้  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๒๑-๘๒๔/๒๕๕๕) ๔๙



เมื่อผู้ดำเนินโครงการจัดสรรที่ดิน มิใช่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ๕๒  
จึงไม่อาจดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๘๙/๒๕๕๖)

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มีอำนาจในการตรวจสอบการจัดสรรที่ดิน ๕๕  
ให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ตามมาตรา ๑๔ (๓) รวมถึงการใช้อำนาจตาม  
มาตรา ๕๒ สั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำที่ไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตด้วย  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๘๐/๒๕๕๗)

บริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บบส.) เป็นรัฐวิสาหกิจ ๕๙  
ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๒ และไม่มีบทบัญญัติให้  
บบส. สามารถดำเนินการจัดสรรที่ดินได้ โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตาม  
พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๓๕/๒๕๕๘)

เมื่อโครงการจัดสรรที่ดินได้มีการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ๖๑  
พร้อมทั้งรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคจากผู้จัดสรรที่ดิน  
เรียบร้อยแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจึงพ้นจากหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค  
คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจึงไม่มีอำนาจตามมาตรา ๕๒ ที่จะออกคำสั่งให้  
ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการใด ๆ ได้อีก  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔๖๖/๒๕๕๘)

แม้จะไม่ปรากฏว่า ผู้จัดสรรที่ดินได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการ ๖๔  
แต่การดำเนินการของโครงการเข้าลักษณะเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของ  
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) สนามเทนนิสที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์  
ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามคำโฆษณา จึงถือเป็นสาธารณูปโภคโครงการจัดสรรที่ดิน  
โดยปริยาย คำสั่งของคณะกรรมการฯ ที่ให้จัดแจ้งข้อความการตกเป็นสาธารณูปโภค  
ลงในโฉนดที่ดินแปลงสนามเทนนิส จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๘๑/๒๕๖๐)

## คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำร้องที่ ๓๙๑/๒๕๕๕

คำสั่งที่ ๖๔๐/๒๕๕๕

ระหว่าง นายสมนึก ลีทอง ที่ ๑ กับพวกรวม ๕ คน

ผู้ฟ้องคดี

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนายสุนัต ไทยคำริ ตามมติที่ประชุมใหญ่ของเจ้าของร่วม ในการประชุมสามัญ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มติที่ประชุมดังกล่าวไม่ถูกต้องเพราะการจัดประชุมและการนับคะแนนเสียงไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้แย้งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ถูกฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดียังคงยืนยันการจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า อาคารชุดจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลอาคารชุดตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๔๒ มาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดให้เจ้าของร่วมนิติบุคคลอาคารชุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนผู้จัดการและคณะกรรมการควบคุมการจัดการอาคารชุดได้ อาคารชุดวิภาวีสล แมนชั่น ๒ ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลอาคารชุด ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้จัดการและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๕ และบุคคลอื่นอีก ๕ คน เป็นคณะกรรมการควบคุมการจัดการ ต่อมาที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมนิติบุคคลอาคารชุดได้มีมติถอดถอนผู้จัดการและคณะกรรมการควบคุมการจัดการ และแต่งตั้งผู้จัดการและคณะกรรมการควบคุมการจัดการขึ้นใหม่ และนำไปจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงต่อผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๒๒ ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดหรือผู้ดำเนินการแทน ข้อ ๒๗ แห่งระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยอาคารชุด พ.ศ. ๒๕๕๓ กำหนดว่า เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดหรือผู้ดำเนินการแทนคนใหม่ โดยมีสำเนาบันทึกการประชุมเจ้าของร่วมที่มีมติเกี่ยวกับการแต่งตั้งผู้จัดการหรือผู้ดำเนินการแทนขึ้นใหม่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หมายเหตุในรายการเปลี่ยนแปลงข้อบังคับของทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดไปตามนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจเปลี่ยนแปลง เพิกถอนหรือยับยั้งมติดังกล่าวได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงตามมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมนิติบุคคลอาคารชุดจึงเป็นไปตามระเบียบดังกล่าว ทั้งการดำเนินงานของผู้จัดการ คณะกรรมการควบคุมการจัดการ มติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมนิติบุคคลอาคารชุด และการนำไปจดทะเบียนเปลี่ยนแปลง เป็นเรื่องระหว่างเอกชนต่อเอกชนในการจัดการนิติบุคคลที่มีลักษณะเช่นเดียวกับห้างหุ้นส่วนและบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่การกระทำทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำของผู้จัดการ คณะกรรมการควบคุมการจัดการ และมติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมนิติบุคคลอาคารชุด จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมที่นำไปจดทะเบียนว่าไม่ชอบ ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า มติที่ประชุมใหญ่เจ้าของร่วมนิติบุคคลอาคารชุดที่นำไปจดทะเบียนว่าชอบหรือไม่ และผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบรวมอยู่ด้วย ก็เป็นประเด็นย่อยที่เกี่ยวพันกับประเด็นหลักที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นดังกล่าวอย่างไรแล้ว ย่อมมีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียน

คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นด้วยในผล

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำร้องที่ ๔๘๐/๒๕๕๔

คำร้องที่ ๗๕๖/๒๕๕๔

ระหว่าง นางศรียา จันทรัมย์พร

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดนนทบุรี ที่ ๑

เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาบางใหญ่ ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านเพอร์เฟก เพลส พระราม ๕ - ราชพฤกษ์ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโครงการดังกล่าว เนื่องจากบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟก จำกัด (มหาชน) ผู้จัดสรรที่ดิน เร่งรัดดำเนินการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อผลักภาระความรับผิดชอบให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรทั้งที่ยังไม่มีการกำหนดที่ตั้งสำนักงานนิติบุคคล ฯ และยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ ตามที่ให้ผู้สัญญาแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เมื่อผู้จัดสรรที่ดินยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำคัดค้านการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ว่าข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีไม่เห็นเหตุให้การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชอบจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร “โครงการเพอร์เฟก เพลส พระราม ๕ - ราชพฤกษ์” ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์ในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหมู่บ้านเพอร์เฟก เพลส พระราม ๕ - ราชพฤกษ์ ได้มีการแต่งตั้งตัวแทนของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไปยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว และวรรคสอง กำหนดให้การขอจดทะเบียนจัดตั้ง การควบ การยกเลิก และการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อข้อ ๗ ของกฎกระทรวงว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้งการบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดว่า กรณีที่ได้มีการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วเห็นว่า เอกสารคำขอมิรายการที่ถูกต้องครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ให้ปิดประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวงหรือที่ทำการกำนันแห่งท้องที่



สำนักงานหรือที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และบริเวณที่ทำการจัดสรรแห่งหนึ่งฉบับ มีกำหนดสามสิบวัน หากต่อมามีผู้คัดค้านคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรภายในกำหนดเวลาดังกล่าว โดยอ้างเหตุว่าการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบข้อเท็จจริงและสรุปเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาโดยเร็ว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาเห็นเป็นประการใด ให้แจ้งผู้คัดค้านและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทราบภายในสิบห้าวัน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า การคัดค้านไม่เป็นเหตุทำให้การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สั่งรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แล้วออกหนังสือสำคัญการจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้ผู้ยื่นคำขอต่อไป ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อ ๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ของกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ดังนั้น เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๒ และภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ปิดประกาศ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๓ คัดค้านการขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับคำคัดค้านดังกล่าวแล้วจึงสรุปเรื่องส่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อพิจารณาต่อไป โดยในการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๕๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ว่าข้อคัดค้านของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นเหตุทำให้การจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี สาขาบางใหญ่ ที่ นบ ๐๐๑๙.๐๑/๔๒๘ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๔ แจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการสั่งรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เป็นเหตุให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในโครงการหมู่บ้านจัดสรร เพอร์เฟก เพลส พระราม ๕ - ราชพฤกษ์ เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๔ พิจารณ์แล้วเห็นว่าความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น จึงยังไม่เป็นผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้ง หรือมีผลต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันจะถือได้ว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้มีสิทธิยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ในส่วนที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เห็นว่า คำสั่งรับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามข้อ ๘ วรรคสาม ของกฎกระทรวงว่าด้วยการจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยมีได้มีการอุทธรณ์คำสั่งรับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องดังกล่าวก่อนการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้น

มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นฟ้องด้วย

จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คำร้องที่ ๘๕๑/๒๕๕๘

คำสั่งที่ ๖๘๖/๒๕๖๐

ระหว่าง คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท วินสัน กอล์ฟคลับ จำกัด โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ของบริษัท วินสัน กอล์ฟคลับ จำกัด ที่ ๑

บริษัท เดอะ แนนเซอร์ล เฟลส ทาวเวอร์ จำกัด

โดยเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ของบริษัท เดอะ แนนเซอร์ล เฟลส ทาวเวอร์ จำกัด ที่ ๒

ธนาคารยูโอบี จำกัด (มหาชน)

(ธนาคารแหลมทอง จำกัด (เดิม) ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๔ ให้ทำการจัดสรรที่ดินตามใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน โครงการส่วนที่ ๑ ใบอนุญาตเลขที่ ๓๗๖/๒๕๓๔ ออกให้ ณ วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๓๔ ครบกำหนดแล้วเสร็จ ๓ ปี เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๓๗ โครงการส่วนที่ ๒ ใบอนุญาตเลขที่ ๔๑/๒๕๓๕ ออกให้ ณ วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๕ ครบกำหนดแล้วเสร็จ ๓ ปี เมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๓๘ และโครงการส่วนที่ ๔ ใบอนุญาตเลขที่ ๖๗/๒๕๓๔ ออกให้ ณ วันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ครบกำหนดแล้วเสร็จ ๓ ปี เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำสัญญาจำนองที่ดินจัดสรรในโครงการทั้ง ๓ ส่วน ไว้กับผู้ฟ้องคดี รวม ๗ ฉบับ เป็นเงินรวม ๗๗,๒๔๗,๒๗๘.๒๐ บาท ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงสาธารณูปโภคในโครงการให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และได้มีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการแจ้งผู้ฟ้องคดีเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าผู้จัดสรรที่ดินยังมิได้ดำเนินการพัฒนาที่ดินและสาธารณูปโภค ทำให้ไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ ต่อมาศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุคคลล้มละลาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคให้แล้วเสร็จ หรือส่งมอบเงินค่าประกันการจัดทำสาธารณูปโภค ตามสัญญาจำนองจำนวน ๗ ฉบับ เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๔๗,๒๗๘.๒๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธการชำระหนี้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาจำนองการจัดทำสาธารณูปโภคเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนด ๕ ปี นับตั้งแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ จะต้องนำคดีมาฟ้องภายในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ เป็นอย่างช้า การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๓๐

มิถุนายน ๒๕๕๘ (ที่ถูกคือวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘) จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีแล้ว อีกทั้งการจัดทำสาธารณูปโภคดังกล่าวก็เพื่อประโยชน์ของลูกบ้าน ผู้ซื้อที่ดินโครงการวินสันของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เท่านั้น และเหตุแห่งการเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคในโครงการดังกล่าว ก็มีเหตุมาจากการร้องเรียนของผู้ซื้อที่ดิน จำนวน ๔ ราย การยื่นฟ้องคดีนี้จึงมิใช่ประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างใด ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดแก่ผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า ผู้ใดประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินให้ยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ พร้อมหลักฐานและรายละเอียดดังต่อไปนี้... (๑๐) ชื่อธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ซึ่งจะเป็นผู้ค้ำประกันการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือการปรับปรุงที่ดิน และค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินและผู้นั้นยังมีได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน หรือดำเนินการยังไม่แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการ คณะกรรมการจะต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้ำประกันกับคณะกรรมการว่า ถ้าผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินไม่จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จตามแผนผังโครงการ และกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตไว้ หรือมีกรณีที่เชื่อได้ว่าจะไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามที่ได้รับอนุญาต ธนาคารหรือสถาบันการเงินผู้ค้ำประกันต้องชำระเงินให้แก่คณะกรรมการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดไว้ในสัญญาค้ำประกันภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เพื่อคณะกรรมการจะได้ใช้เงินนั้นในการดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้แล้วเสร็จตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต และถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่ผู้ค้ำประกันโดยไม่ชักช้า วรรคสอง บัญญัติว่า คณะกรรมการอาจมอบหมายให้ผู้ค้ำประกันรับไปดำเนินการจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแทนการเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินก็ได้ ถ้าผู้ค้ำประกันไม่เริ่มทำการในเวลาอันควรหรือไม่ทำให้แล้วเสร็จภายในกำหนด คณะกรรมการมีอำนาจเรียกให้ผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าวตามวรรคหนึ่งได้ วรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินทำหนังสือรับรองกับคณะกรรมการด้วยว่า ถ้าจำนวนเงินที่ผู้ค้ำประกันได้ค้ำประกันไว้ไม่เพียงพอแก่การดำเนินการตามวรรคหนึ่งก็ดี หรือผู้ค้ำประกันไม่จ่ายเงินตามที่ประกันไว้ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ดี ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินจะเป็นผู้จ่ายเงินตามจำนวนที่ขาดให้คณะกรรมการเพื่อดำเนินการให้แล้วเสร็จ วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการผิดสัญญาที่ทำกับคณะกรรมการ ให้ประธานคณะกรรมการมีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามคณะกรรมการ และวรรคห้า บัญญัติว่า การเก็บรักษาเงิน การนำส่งเงิน และการเบิกจ่ายเงิน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า การฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) ให้ยื่นฟ้องภายในหนึ่งปี และการฟ้องคดีตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มีเหตุแห่งการฟ้องคดี และมาตรา ๕๒

วรรคสอง บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่น โดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๘๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า อันว่าคำประกันนั้นคือสัญญาซึ่งบุคคลภายนอกคนหนึ่ง เรียกว่า ผู้ค้ำประกัน ผูกพันตนต่อเจ้าหนี้คนหนึ่ง เพื่อชำระหนี้ในเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ และวรรคสอง บัญญัติว่า อนึ่ง สัญญาค้ำประกันนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ค้ำประกันเป็นสำคัญ ท่านว่าจะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับอนุญาตจากผู้ฟ้องคดีเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ทำการจัดสรรที่ดิน โครงการส่วนที่ ๑ ใบอนุญาตเลขที่ ๓๗๖/๒๕๓๔ โครงการส่วนที่ ๒ ใบอนุญาตเลขที่ ๔๒/๒๕๓๕ และโครงการส่วนที่ ๔ ใบอนุญาตเลขที่ ๖๗/๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๔ ที่จะต้องจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือการปรับปรุงที่ดิน โดยจะต้องจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนดมาทำสัญญาค้ำประกันหนี้ การจัดให้สาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินเป็นหน้าที่ที่เกิดขึ้นโดยกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินซึ่งเป็นกฎหมายปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เข้าทำสัญญาค้ำประกันหนี้การจัดให้มีสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรดังกล่าวไว้กับผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน สัญญาค้ำประกันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงถือว่าเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งค้ำประกันหนี้ตามกฎหมายที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอยู่กับผู้ฟ้องคดี โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ค้ำประกันไว้จำนวน ๗ สัญญา คือ (๑) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๑-๔ (๒) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๒-๗ (๓) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๓-๐ (๔) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๔-๔๐๔-๓ (๕) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๕-๐๑๕-๖ (๖) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๕-๐๑๖-๙ (๗) สัญญาค้ำประกันเลขที่ ๓๕-๐๑๗-๒ หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โอนสิทธิและหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คงเป็นผู้ค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรตามกฎหมายเช่นเดิม ต่อมาผู้ซื้อที่ดินจัดสรรดังกล่าวทำหนังสือลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ร้องเรียนต่อผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการพัฒนาที่ดินและจัดให้มีสาธารณูปโภคตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ ผู้ฟ้องคดีตรวจสอบแล้วพบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ถูกศาลล้มละลายกลางมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ล. ๑๑๐๘๑/๒๕๕๐ และคดีหมายเลขแดงที่ ๖๐๐๖/๒๕๕๐ ให้ล้มละลายแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๗.๒/๗๑๓๑ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๑ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดิน หากไม่รับดำเนินการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจำนวน ๗ สัญญา เป็นเงินจำนวน ๗๗,๒๔๗,๒๗๘.๒๐ บาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือ ที่ บสพ ๒๗๓/๕๑ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าไม่สามารถชำระเงินตามที่เรียกร้อง เนื่องจากยังไม่สามารถชี้ชัดได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นฝ่ายผิดนัดที่จะทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต้องร่วมรับผิดชอบในฐานะผู้ค้ำประกันด้วย จึงขอปฏิเสธการจ่ายเงินทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งการปฏิเสธชำระเงินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันการจัดทำสาธารณูปโภคทั้งหมด จำนวน ๗ สัญญา เป็นเงินรวม ๗๗,๒๔๗,๒๗๘.๒๐ บาท แก่ผู้ฟ้องคดีภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตามผู้ฟ้องคดีจะดำเนินการตามกฎหมายต่อไป นอกจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสืออีก ๒ ฉบับ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรตามกฎหมาย



แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ปฏิเสธการดำเนินการทั้งหมด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกเฉยมิได้ดำเนินการแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๗ แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคในโครงการให้แล้วเสร็จหรือชำระเงินตามสัญญาค่าประกันการจัดทำสาธารณูปโภค จำนวน ๗ ฉบับอีกครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ปฏิเสธการชำระหนี้ทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้แล้วเสร็จหรือชำระเงินตามสัญญาค่าประกัน จำนวน ๗ ฉบับ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น จากข้อเท็จจริงปรากฏดังกล่าวจึงเห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำสัญญา ค่าประกันหนี้กระทำการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินคือการจัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้กับผู้ฟ้องคดีจำนวน ๗ ฉบับแล้ว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ยอมชำระหนี้ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ โดยการเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดทำสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรนั้นแทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือจะเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชำระหนี้ตามสัญญาค่าประกันแทนก็ได้ และในกรณีที่มีการผิดสัญญา ประธานกรรมการของผู้ฟ้องคดีก็มีอำนาจฟ้องและต่อสู้คดีในนามของผู้ฟ้องคดีได้ด้วย ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ได้

กรณีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลภายในระยะเวลาที่ กฎหมายกำหนดหรือไม่ เห็นว่าเมื่อมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระหนี้ตามที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาค่าประกันการจัดทำ สาธารณูปโภคทั้ง ๗ ฉบับ ซึ่งแม้ว่าจะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งการปฏิเสธชำระเงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ในวันใด แต่ปรากฏข้อเท็จจริงในรายงานการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ฝ่ายเลขานุการ รายงานต่อที่ประชุมของผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๑ ปฏิเสธการชำระเงิน ทั้งหมด ดังนั้น จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีย่อมรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีอย่างช้าที่สุด คือวันที่มีการประชุม และฝ่ายเลขานุการได้รายงานการปฏิเสธการชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องนำคดีมายื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามนัยมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กล่าวคือ จะต้องนำคดีมาฟ้อง ภายในวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีต่อไปว่า การฟ้องคดีนี้จะเป็น ประโยชน์แก่ส่วนรวมที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ตามนัยมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ เห็นว่าเมื่อเห็นว่าการจัดให้มีสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วย การจัดสรรที่ดินดังกล่าวเป็นไปเพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภคในโครงการบ้านจัดสรร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ ที่จะให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อบ้านและที่ดินในโครงการจัดสรรที่ดิน ดังนั้น ผลของการพิจารณาพิพากษาคดี ตามคำฟ้องนี้ย่อมมีผลโดยตรงต่อบุคคลทุกคนที่เป็นผู้ซื้อบ้านและหรือที่ดินจัดสรรทั้งโครงการ ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น ประมาณ ๒๓๐ แปลง กรณีจึงถือได้ว่าการฟ้องคดีนี้เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมด้วย ศาลปกครองจึงมีอำนาจ รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้ตามมาตรา ๕๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ และให้คืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา

---

## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๒๓/๒๕๔๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๓๖/๒๕๕๐

ระหว่าง นางคณิงนุช ที่ ๑ กับพวกรวม ๒๑ คน

ผู้ฟ้องคดี

ผู้อำนวยการเขตบางพลัด ที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร (ผู้ร้องสอด) ที่ ๒

เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกอกน้อย (ผู้ร้องสอด) ที่ ๓

นายสิน ผลช่วย (ผู้ตาย) นางสาวอุไรวรรณ ผลช่วย เข้ามาแทนที่ผู้ตาย (ผู้ร้องสอด) ที่ ๔

ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบเจ็ดคนเห็นว่า ได้ซื้อที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จัดสรรขาย ขณะที่ซื้อขายมีการโฆษณาแสดงแบบแปลนอาคารสถานที่และสาธารณูปโภค ระบุว่า มีถนนกว้าง ๒๑ เมตร ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แจ้งผู้อยู่อาศัยว่าจะนำที่ดินบางส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ ในที่ดินจัดสรรไปก่อสร้างอาคารพาณิชย์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ว่า ยังไม่มีการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคาร ในที่ดินดังกล่าว ต่อมานางสาวอุไรวรรณ ผลช่วย บุตรสาวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ห้ามมิให้ผู้ฟ้องคดีเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินบางส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ และได้นำหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มาแสดงว่า สามารถก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. ในที่ดินแปลงพิพาทได้โดยไม่ต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนไปยังอธิบดีกรมที่ดินให้เข้าไปควบคุมดูแลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ซึ่งต่อมาคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาและมีมติว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ ทั้งแปลงตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีและผู้อยู่อาศัยในที่ดินได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นในการวินิจฉัย รวม ๒ ประเด็น ดังนี้  
ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ โดยไม่ดำเนินการกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ โดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อปี พ.ศ.๒๕๒๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้นำโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๕๓๖ ตำบลบางอ้อ อำเภอบางกอกน้อย (บางชื่อ) กรุงเทพมหานคร มาแบ่งแยกออกเป็นแปลงย่อยจำนวน ๔๒ แปลง เพื่อจัดสรรที่ดินพร้อมอาคารพาณิชย์ขายให้แก่ประชาชนทั่วไปอยู่อาศัย โดยกันที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒๘ ตารางวา มาจัดทำเป็นถนน ค.ส.ล. ขนาดกว้างประมาณ ๖ เมตร สร้างรอบที่ดินริมขอบในของที่ดินแปลงดังกล่าว และภายหลังประชาชนที่พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรรได้ปรับปรุงพื้นที่บริเวณเกาะกลางถนนเป็นสวนสาธารณะและที่จอดรถยนต์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มิได้ดำเนินการแบ่งแยกที่ดินส่วนนี้ออกไปจากพื้นที่ที่ได้ก่อสร้างเป็นถนน อีกทั้งไม่สามารถนำพยานหลักฐานใดมาพิสูจน์ให้เห็นได้ว่า ได้กระทำการขัดขวางหรือสงวนสิทธิ์มิให้ผู้พักอาศัยในหมู่บ้านใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนนี้ แต่กลับปล่อยให้มีการใช้ประโยชน์ต่อเนื่องตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๑ จนกระทั่งเกิดกรณีพิพาทเมื่อปี พ.ศ.๒๕๓๖ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖

ทั้งแปลงเป็นสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์แก่ผู้พักอาศัยในหมู่บ้านจัดสรร และแม้ว่าการจัดสรรที่ดินดังกล่าว จะไม่ได้ขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ก็มีลักษณะเป็นการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวน ตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป เพื่อให้ประชาชนอยู่อาศัย โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์เป็นค่าตอบแทนและมีการ จัดให้มีสาธารณูปโภค ซึ่งเข้าข่ายเป็นการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ.๒๕๑๕) ข้อ ๑ ที่กำหนดว่า การจัดสรรที่ดินหมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อยมีจำนวนตั้งแต่ สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้ค้ำประกันหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุง ให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม จึงมีผลให้สาธารณูปโภค ประเภทถนน สวนสาธารณะ ซึ่งรวมถึงที่จอดรถยนต์ ต้องตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพเดิม จะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ตามข้อ ๓๐ แห่ง ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ประกอบกับทางการพิจารณาได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๕ เพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตรวจสอบว่าที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ เป็นสาธารณูปโภค ประเภทถนนและสวนสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินหรือไม่ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ แจ้งว่าคณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร พิจารณาแล้วมีมติว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ ทั้งแปลง ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และเป็นหน้าที่ของ ผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น จะกระทำการอันใดเป็นเหตุ ให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซื้อที่ดินและผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป จึงควรจัดแจ้งการเป็น สาธารณูปโภคในโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบกับมติของคณะอนุกรรมการ คุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินเห็นชอบให้จัดแจ้งการเป็นสาธารณูปโภคในที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ ดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ นำที่ดินแปลงนี้ไปจดทะเบียนแจ้งการเป็นสาธารณูปโภคภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๖ แล้ว กรณี จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบแน่ชัดแล้วว่าการก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. ในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นการก่อสร้าง โดยฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นกรณีก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไข ให้ถูกต้องได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีอำนาจหน้าที่ในการออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้เกี่ยวข้องรื้อถอนรั้ว ดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และหากไม่มีการรื้อถอนรั้วพิพาทตามคำสั่งศาลดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็มีอำนาจดำเนินการ หรือจัดให้มีการรื้อถอนได้เอง โดยเจ้าของหรือผู้ครอบครองหรือผู้เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันเสียค่าใช้จ่ายในการรื้อถอน ตามมาตรา ๔๓ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ดำเนินการตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมายดังกล่าวตามลำดับ กรณีถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคารกำหนดให้ต้องปฏิบัติ การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ดำเนินการให้มีการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ก่อสร้าง ออกไปจากที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ และปรับพื้นที่ที่ดินดังกล่าวให้กลับคืนสู่สภาพเดิมให้เสร็จสิ้นภายใน



เวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา จึงชอบแล้ว ส่วนกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์ว่า การก่อสร้างรั้วพินาศ ไม่ถือเป็นการก่อสร้างอาคารที่จะต้องขออนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น แม้ศาลจะได้วินิจฉัยตามปัญหาดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ผลของคดีเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด จึงไม่จำต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในประเด็นนี้

ประเด็นที่สอง การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ กท ๙๐๔๘/๒๖๒๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า หนังสือที่ กท ๙๐๔๘/๒๖๒๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้นางสาวอุไรวรรณ ทราบว่า รั้ว ค.ส.ล. ที่ขออนุญาตก่อสร้างไม่ติดที่สาธารณะ จึงไม่ต้องยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองอื่นใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ยื่นคำขอหรือไม่ เห็นว่า โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า คำสั่งทางปกครอง หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งรับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ ข้อเท็จจริงในประเด็นนี้รับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๔๕ นางสาวอุไรวรรณ ได้ยื่นคำร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขออนุญาตก่อสร้างรั้ว ค.ส.ล. มีความยาวประมาณ ๑๕๖ เมตร ล้อมรอบที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๑๒๖๖ เฉพาะส่วนที่เป็นสวนสาธารณะและที่จอดรถยนต์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้ว จึงได้มีหนังสือที่ กท ๙๐๔๘/๒๖๒๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ แจ้งนางสาวอุไรวรรณว่า ได้ตรวจสอบและพิจารณาแล้วปรากฏว่ารั้ว ค.ส.ล. ที่ขออนุญาตก่อสร้างไม่ติดที่สาธารณะ จึงไม่เข้าข่ายที่จะยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๔๔ กรณีจึงเห็นได้ว่าหนังสือฉบับดังกล่าวเป็นเพียงการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายแจ้งให้ผู้ยื่นคำขอทราบเท่านั้น มิได้มุ่งหมายให้มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง หรือเป็นการกระทำทางปกครองอื่นใดที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่ศาลต้องเพิกถอนแต่อย่างใด การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ กท ๙๐๔๘/๒๖๒๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใดก็ดี เมื่อศาลได้วินิจฉัยแล้วว่าที่ดินบริเวณพินาศตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะต้องบำรุงรักษาให้คงสภาพเดิม จะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือชี้แจงให้นางสาวอุไรวรรณทราบเช่นนั้น จึงเป็นความเห็นที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และบริวารจะยกเหตุดังกล่าวขึ้นกล่าวอ้างเพื่อให้ได้รับประโยชน์ใด ๆ หาได้ไม่

พิพากษาให้เป็นให้ยกคำขอที่ขอให้เพิกถอนหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ กท ๙๐๔๘/๒๖๒๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๕ นอกจากที่ให้แก้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๖๖/๒๕๔๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๑๖/๒๕๕๐

ระหว่าง บริษัท สินธานี เอสเตท จำกัด

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

ผู้อำนวยการสำนักส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ที่ ๓

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอจดทะเบียนสิทธิเหนือที่ดินในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๐๐๕ และเลขที่ ๒๔๒๓๑๕ ตำบลคันนายาว (คลองกุ่ม) อำเภอวังใหม่ (บางกะปิ) กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณูปโภคประเภทถนนและบ่อบำบัดน้ำเสียรวมในโครงการจัดสรรที่ดินให้กับการประปานครหลวงเพื่อก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำความลึก ๒๐ เมตร ได้ที่ดินทั้งสองแปลง ตามโครงการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำเพื่อขยายพื้นที่บริการประชาชนฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนสิทธิเหนือที่ดินในโฉนดที่ดินทั้งสองแปลง โดยอ้างว่าเป็นการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่เป็นบริการสาธารณะของโครงการจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบข้อ ๑ (๗) ของประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ลงวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวและอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนสิทธิเหนือที่ดินในโฉนดที่ดินทั้งสองแปลงให้กับการประปานครหลวงต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว ตามมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า เมื่อได้รับใบอนุญาตแล้วห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดิน ทำนิติกรรมเกี่ยวกับบุคคลใดอันจะก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน ที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ และตามประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ข้อ ๑ (๗) กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้จัดสรรที่ดินทำนิติกรรมอันก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ โดยการจดทะเบียนจำนอง สิทธิอาศัย สิทธิเหนือที่ดิน สิทธิเก็บกิน หรือภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์ จากบทกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางข้างต้น มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะนั้น เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เพื่อขอจดทะเบียนสิทธิเหนือที่ดินในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๐๐๕ และเลขที่ ๒๔๒๓๑๕

ตำบลคันนายาว (บึงกุ่ม) อำเภอบึงกุ่ม (บางกะปิ) กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณูปโภคประเภทถนน และบ่อบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่การประปานครหลวง เพื่อทำการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำความลึก ๒๐ เมตร ได้พื้นดิน ทั้งสองแปลงตามโครงการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำ เพื่อขยายพื้นที่บริการประชาชนบริเวณฝั่งตะวันออกของ กรุงเทพมหานคร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าการขอจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินดังกล่าว เป็นการก่อให้เกิด ภาระผูกพันแก่ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคและที่ดินที่ใช้เพื่อบริการสาธารณะ ต้องห้ามตามมาตรา ๓๓ แห่ง พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และขัดต่อประกาศคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง เรื่อง กำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ข้อ ๑(๗) จึงมีมติไม่อนุญาต ให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคข้างต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีการ ประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๕ มีมติยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นั้น เห็นว่าการที่ การประปานครหลวงจะทำการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำได้พื้นดินในที่ดินสาธารณูปโภคประเภทถนนและบ่อบำบัด น้ำเสียรวมในโครงการจัดสรรของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ การประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่บัญญัติว่า ในการส่งและการจำหน่ายน้ำ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจ เดินท่อน้ำและติดตั้งอุปกรณ์ใดก็ได้ เหนือ ตาม หรือข้ามพื้นดินของบุคคลใดๆ ในเมื่อพื้นดินนั้นไม่ใช่พื้นดินอันเป็น ที่ตั้งโรงเรียน โดยการประปานครหลวงเห็นว่าการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำอาจเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างถนน ของกรุงเทพมหานคร จึงได้สำรวจแนวอุโมงค์ส่งน้ำใหม่ โดยเห็นว่าที่ดินแปลงสาธารณูปโภคประเภทถนนและ บ่อบำบัดน้ำเสียรวมในโครงการจัดสรรของผู้ฟ้องคดี มีความเหมาะสมที่จะก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ให้ ความยินยอมในการก่อสร้างแล้ว แม้การก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำของการประปานครหลวง เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อขยายพื้นที่บริการประชาชนบริเวณฝั่งตะวันออกของกรุงเทพมหานครอันเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนทั่วไป และผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าโดยสภาพทางกายภาพของอุโมงค์ส่งน้ำที่ก่อสร้างในความลึก ๒๐ เมตร ได้พื้นดินอันเป็น ถนนและบ่อบำบัดน้ำเสียรวมในโครงการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดี ไม่เป็นเหตุให้ถนนและบ่อบำบัดน้ำเสียรวม เปลี่ยนสภาพไป หรือทำให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกในการใช้สอย ตามที่กำหนด ไว้ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีก็ขัดแย้ง กับความเห็นของการประปานครหลวงที่ว่า การก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำอาจเป็นอุปสรรคต่อการสร้างถนนของ กรุงเทพมหานคร ฉะนั้น การก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำย่อมเป็นอุปสรรคต่อการก่อสร้างถนนและบ่อบำบัดน้ำเสีย เช่นเดียวกัน การจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินของผู้ฟ้องคดีจึงก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินแปลงสาธารณูปโภค อันมีส่วนให้สภาพของสาธารณูปโภค คือ ถนนและบ่อบำบัดน้ำเสียรวมของโครงการเปลี่ยนสภาพไปและทำให้ การใช้ประโยชน์ในการจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกในการใช้สอย ส่วนที่กล่าวอ้างว่าปัจจุบันการ ประปานครหลวงได้ดำเนินการก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยไม่ปรากฏว่าประชาชนใน โครงการจัดสรร ไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคได้ตามปกติหรือเสื่อมความสะดวกในการใช้ ประโยชน์ในที่ดินแปลงสาธารณูปโภคแต่อย่างใดนั้น หากเป็นจริงดังคำกล่าวอ้าง การประปานครหลวง ก็น่าจะ ก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำได้ถนนของกรุงเทพมหานครได้ ข้อกล่าวอ้างส่วนนี้รับฟังไม่ขึ้น ส่วนที่ว่ามีกฎหมายให้อำนาจ การประปานครหลวงก่อสร้างอุโมงค์ลอดใต้ที่ดินของบุคคลอื่นได้นั้น แต่ตามหนังสือของการประปานครหลวง ที่ มท ๕๔๕๕.๓/๑๒๐๖ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๔๕ ระบุว่าต้องจ่ายค่าทดแทนการจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดิน ให้กับผู้ฟ้องคดี จึงฟังไม่ได้ว่ามีกฎหมายให้อำนาจเด็ดขาดแก่การประปานครหลวง จะก่อสร้างอุโมงค์ลอดที่ บุคคลใดๆ ได้โดยไม่ต้องชดใช้ค่าเสียหาย การต้องชดใช้ค่าเสียหายย่อมแสดงว่าที่ดินที่ถูกก่อสร้างอุโมงค์ส่งน้ำ

น่าจะเสื่อมสภาพการใช้ลงบางส่วน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๐๐๕ และเลขที่ ๒๔๒๓๑๕ กับการประปานครหลวง โดยเห็นว่าเป็นการก่อให้เกิดภาระผูกพันแก่ที่ดินแปลงสาธารณูปโภคเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร จึงเป็นมติที่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินในโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๐๐๕ และ ๒๔๒๓๑๕ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แก่การประปานครหลวงศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับ เป็นให้ยกฟ้องของผู้ฟ้องคดี

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๔๐/๒๕๔๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๖/๒๕๕๑

ระหว่าง บริษัท เวิลด์ แลนด์ แอนด์ เฮาส์ จำกัด  
 กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑  
 กรมที่ดิน ที่ ๒  
 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๓  
 คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ที่ ๔

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน รวม ๑๗ โฉนด เนื้อที่ประมาณ ๑๖๖ ไร่ ๓ งาน ๔๘ ตารางวา แบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อย จำนวน ๗๐๔ แปลง แบ่งส่วนโครงการเพื่อขออนุญาตเป็น ๙ ส่วน คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินได้ในการประชุมครั้งที่ ๔๑/๒๕๓๖ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๖ โดยไม่มีเงื่อนไขให้ผู้ฟ้องคดีต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้แก้ไขแผนผัง โครงการ โดยขอแบ่งส่วนโครงการจาก ๙ ส่วน เป็น ๑๖ ส่วน ทำให้มีที่ดินแปลงย่อย จำนวน ๗๐๔ แปลง สาธารณูปโภคคงเดิม และคณะกรรมการได้อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินไปแล้ว จำนวน ๗ ส่วน จำนวนที่ดินแปลงย่อย ๖๐๐ แปลง จากนั้นผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตในโครงการส่วนที่ ๙ ถึงส่วนที่ ๑๒ และส่วนที่ ๑๖ จำนวน ๖๖ แปลง แต่คณะกรรมการได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๔๒ ให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความเห็นชอบก่อน จึงขออนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งพิจารณาแล้วมีความเห็นยืนตามมติคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓



ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ว่าผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนออกใบอนุญาต และมีมติไม่ออกใบอนุญาตในที่ดินส่วนพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งได้พิจารณาและมีมติยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินในส่วนโครงการที่ ๙ ถึงส่วนที่ ๑๒ และส่วนที่ ๑๖ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังมิได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบก่อน ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่วินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดสรรที่ดินก่อนวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ตามข้อ ๑๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และการจัดสรรที่ดินตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ การจัดสรรที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการพาณิชย์ ที่มีขนาดจำนวนที่ดินแปลงย่อยตั้งแต่ ๕๐๐ แปลงขึ้นไป หรือเนื้อที่เกินกว่า ๑๐๐ ไร่ ผู้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินจะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามข้อ ๔ บัญชีท้ายประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่องกำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๕ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๓๕ ประกอบกับมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๓๕ และเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายต้องรอการส่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานฯ ไว้ก่อน จนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานฯ จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม เดิม) เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินรวม ๑๗ โฉนด เนื้อที่ประมาณ ๑๖๖ ไร่ ๓ งาน ๔๘ ตารางวา แบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย ๗๐๔ แปลง เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ภายหลังใช้บังคับพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว แต่ก่อนวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๓๕ ซึ่งใช้บังคับประกาศฉบับดังกล่าว โครงการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีจึงต้องจัดทำรายงานฯ ตามข้อ ๔ บัญชีท้ายประกาศ เรื่อง กำหนดประเภทฯ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) เสนอต่อสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมเพื่อพิจารณาและต้องเสนอรายงานฯ ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน (ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งมีอำนาจอนุญาตการจัดสรรที่ดินในขณะนั้น) ในขั้นตอนขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ซึ่งในกรณีนี้ ผู้ฟ้องคดีสามารถเสนอรายงานฯ ต่อคณะกรรมการจัดสรรที่ดินได้หลังจากยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ประกาศกระทรวงฉบับดังกล่าวยังมีได้ใช้บังคับ เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้จัดทำรายงานฯ ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะกรรมการจัดสรรที่ดินผู้มีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย จึงไม่สามารถออกคำสั่งอนุญาตก่อนที่จะได้รับความเห็นชอบรายงานฯ

ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังนั้น การที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินมีมติ เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๖ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการจัดสรรที่ดินตามคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินที่ยื่นคำขอ เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๕ ตามข้อ ๑๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ ได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินในโครงการส่วนที่ ๑ ถึงส่วนที่ ๗ ตามใบอนุญาตเลขที่ ๑๓๒/๒๕๓๘ เลขที่ ๔๖๗/๒๕๓๘ และเลขที่ ๓๓๔/๒๕๓๘ นั้น จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้ผู้ฟ้องคดีจะเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินดังกล่าว และได้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินจัดสรรรวม ๖๐๐ แปลง ให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไปหมดแล้ว รวมทั้งได้โอนสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรที่สร้างเสร็จแล้วให้เป็นสาธารณประโยชน์ไปแล้วก็ตาม แต่คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่อนุญาตไปโดยผิดหลง เมื่อโครงการจัดสรรที่ดินส่วนที่พิพาทซึ่งมีจำนวนแปลงย่อยเหลือเพียง ๖๖ แปลง แต่เป็นส่วนหนึ่งของโครงการจัดสรรที่ดินที่อยู่ในประเภทและขนาดของโครงการที่ต้องจัดทำรายงานฯ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะ จึงไม่เป็นเหตุยกเว้นให้ผู้ฟ้องคดีมีต้องจัดทำรายงานฯ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำรายงานฯ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดินในโครงการส่วนที่พิพาทโดยไม่ยื่นรายงานฯ ที่ได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน โดยฝ่าฝืนระเบียบกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะยื่นคำขออนุญาต การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๐/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดสรรที่ดินในโครงการส่วนที่พิพาท จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้วยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีโดยมีความเห็นยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกัน อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ฟังขึ้น

พิพากษาแก่ เป็นว่าให้ยกฟ้องในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ด้วย นอกจากที่แก้คงให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๕๕/๒๕๔๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๙/๒๕๕๔

ระหว่าง สหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านเมืองเอก จำกัด ที่ ๑ กับพวก รวม ๑๓ คน

ผู้ฟ้องคดี

กรมที่ดิน ที่ ๑

ผู้ถูกฟ้องคดี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดปทุมธานี ที่ ๒

บริษัท ยูนิเวสท์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ที่ ๓

บริษัท เมืองเอก จำกัด ที่ ๔

โครงการจัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอกรังสิต เป็นโครงการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ แบ่งออกเป็น ๙ โครงการ โครงการที่ ๑ เป็นการจัดสรรที่ดินมาก่อนที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ มีผลใช้บังคับ ซึ่งเดิมบริษัท เมืองทองการก่อสร้าง จำกัด เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยได้ยื่นแบบรายการและหลักฐานการจัดสรรที่ดิน ตามข้อ ๓๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๑๖ ต่อมาในวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๒๖ บริษัท เมืองทองการก่อสร้าง จำกัด ได้ขายที่ดินในโครงการส่วนที่ ๑ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนโครงการที่ ๒ ที่ ๓ ที่ ๕ และที่ ๘ ดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๑, พ.ศ. ๒๕๓๒, พ.ศ. ๒๕๓๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๐ ส่วนโครงการที่ ๔ ที่ ๖ และที่ ๗ ดำเนินการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และ พ.ศ. ๒๕๓๗ ส่วนโครงการที่ ๙ ดำเนินการโดยบริษัท ยูนิเวสท์แลนด์ จำกัด (มหาชน) ยื่นคำขออนุญาตเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ยังไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน ภายหลังได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เมื่อมีการร้องเรียนว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ไม่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในหมู่บ้านเมืองเอกให้เป็นไปตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๔ แล้วมีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่เสื่อมโทรมให้สามารถใช้งานได้ดีและคงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ เพิกเฉย ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการจึงได้รวมตัวกันจัดตั้งเป็นสหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านเมืองเอก (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) เพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ส่วนรวมของสมาชิก และเห็นว่าผู้จัดสรรที่ดินยังคงละเลยไม่ดำเนินการปรับปรุงสาธารณูปโภคส่วนรวม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หากผู้จัดสรรที่ดินเพิกเฉยขอให้ดำเนินการให้ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นภาระจำยอมตามแผนผังโครงการให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๔ ว่าการพ้นจากหน้าที่การดูแลรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของผู้จัดสรรที่ดินจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔๔ โดยต้องเกิดจากความประสงค์ของผู้จัดสรรที่ดิน ดังนั้น หากผู้จัดสรรที่ดินยังไม่มี ความประสงค์จะโอนทรัพย์สินดังกล่าวหรือประสงค์จะพ้นจากหน้าที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังไม่มีอำนาจบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินโอนทรัพย์สินส่วนกลางให้บุคคลใดได้ คงมีมาตรการเพียงให้ผู้จัดสรรที่ดินดูแลทรัพย์สินส่วนกลางให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นเท่านั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินทั้งสามแก้ไขปัญหการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงได้ออกตรวจสอบสถานที่ร่วมกับผู้แทนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้จัดสรรที่ดิน และมีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้จัดสรรที่ดินทั้งสามดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง แต่ผู้จัดสรรที่ดินเพิกเฉย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดปทุมธานี แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ทราบ ต่อมาศาลจังหวัดปทุมธานีได้มีคำพิพากษาว่า บริษัท ยูนิเวสท์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) และบริษัท เมืองเอก จำกัด เพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีความผิดตามมาตรา ๕๒ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ลงโทษปรับวันละ ๑,๐๐๐ บาท แต่มีเหตุบรรเทาโทษ ลดโทษให้กึ่งหนึ่งคงปรับวันละ ๕๐๐ บาท

รวม ๑๕๖ วัน คิดค่าปรับคนละ ๗๘,๐๐๐ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เห็นว่ามาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งลงโทษผู้จัดสรรที่ดินทั้งสามไม่สามารถบรรลุผลได้ ทำให้ผู้ฟ้องคดีและผู้พักอาศัยในโครงการได้รับความเดือดร้อนเสียหายมาโดยตลอด จึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ โดยให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาสถาบันการเงินหรือธนาคารมาทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรร หรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้าดำเนินการบริหารจัดการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในหมู่บ้านเมืองเอกรังสิต แทนผู้จัดสรรที่ดินต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้ว คดีมีปัญหาต้องพิจารณาตามอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้จัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอกโครงการที่ ๑ ถึงโครงการที่ ๙ ไปดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน โดยไม่สั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือไม่สั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค แล้วสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ บัญญัติว่า สาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ข้อ ๓๒ ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วนหรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ได้ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน เมื่อผู้นั้นได้ยื่นรายการและแสดงหลักฐานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ต่อคณะกรรมการภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ก็ให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นต่อไปได้โดยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินให้อยู่ภายใต้บังคับแห่ง ข้อ ๓๐ ด้วย มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่า “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัด มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (๓) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการหรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ วรรคสอง บัญญัติว่า ให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงิน มาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นและยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดิน



ตามวรรคหนึ่งกับคณะกรรมการ และให้นำมาตรา ๒๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๓ เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้ว ตามลำดับดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน (๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจาก คณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินการ ตาม (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ โดยต้องกำหนดให้ ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย มาตรา ๔๕ บัญญัติว่า การจัดตั้ง นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ มีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (๑) ชื่อนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรร (๒) วัตถุประสงค์ (๓) ที่ตั้งสำนักงาน (๔) ข้อกำหนดเกี่ยวกับจำนวนกรรมการ การเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการหมู่บ้านจัดสรร (๕) ข้อกำหนด เกี่ยวกับการดำเนินงาน การบัญชี และการเงิน (๖) ข้อกำหนดเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของสมาชิก (๗) ข้อกำหนด เกี่ยวกับการประชุมใหญ่ การขอจดทะเบียนจัดตั้ง การควบ การยกเลิก และการบริหารนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา ๕๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดิน กระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการระงับตามมาตรา ๔๓ ลดไปหรือเสื่อมความสะดวก หรือกระทำการ อย่างใดอย่างหนึ่งให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับ การกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หรือดำเนินการตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้นำมาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วย โดยอนุโลม วรรคสาม บัญญัติว่า การพ้นจากความรับผิดชอบ ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาต หรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคให้นำ มาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม วรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน อันเห็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวน ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ วรรคห้า บัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้รับคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ปิดประกาศคำขอ ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน เขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันแห่ง ท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และบริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรรมีกำหนดสามสิบวัน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาต

หรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคทราบตามที่อยู่ที่ได้ให้ไว้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ วรรคหก บัญญัติว่า เมื่อผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคคัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคล หมู่บ้านจัดสรร ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา หากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจริง ให้นำความในมาตรา ๔๓ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม หากคณะกรรมการเห็นว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ให้ยกเลิกการดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร วรรคเจ็ด บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ไม่คัดค้านหรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการตามวรรคหก ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และให้มีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภคให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อไป เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า โครงการจัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอกรังสิต แบ่งออกเป็น ๙ โครงการ โครงการที่ ๑ เป็นการจัดสรรที่ดินก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะมีผลใช้บังคับ โครงการที่ ๑ นี้จึงไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เว้นแต่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการ เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ที่ต้องตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร โดยเป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามข้อ ๓๐ ประกอบข้อ ๓๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ส่วนโครงการที่ ๒ โครงการที่ ๓ โครงการที่ ๕ และโครงการที่ ๘ ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการจัดสรรที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๑ พ.ศ. ๒๕๓๒ พ.ศ. ๒๕๓๖ และ พ.ศ. ๒๕๔๐ ตามลำดับ โครงการที่ ๔ โครงการที่ ๖ และโครงการที่ ๗ ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และ พ.ศ. ๒๕๓๗ ส่วนโครงการที่ ๙ ได้ยื่นคำขออนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๙ และยังไม่ได้รับใบอนุญาต ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ขึ้นใช้บังคับแทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ดังนั้น ที่ดินจัดสรรโครงการที่ ๒ ถึงโครงการที่ ๙ จึงตกอยู่ภายใต้บังคับตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ดังเช่นโครงการที่ ๑ ด้วย และโดยที่มาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามพระราชบัญญัตินี้ มาใช้บังคับกับการจัดสรรที่ดินที่มีอยู่เดิม ก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการกำกับดูแลให้ผู้จัดสรรทำการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โครงการจัดสรรที่ดินที่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ในกรณีที่ที่ดินจัดสรรหมู่บ้านเมืองเอกทั้ง ๙ โครงการ ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงมี

๒ ประการ คือ ประการที่หนึ่ง ตามมาตรา ๗๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ กรณีจึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาตามคำฟ้องและคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามบทบัญญัติในมาตรา ๗๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จะต้องเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ตามข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เท่านั้นหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติใน มาตรา ๗๐ เป็นบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งกฎหมายจัดสรรที่ดินฉบับนี้ถือเป็นกฎหมายจัดสรรที่ดินฉบับใหม่ บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์จะให้การจัดสรรที่ดิน ทั้งที่จะดำเนินการใหม่ภายหลังจากพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับแล้ว และที่ดินจัดสรรที่ได้ดำเนินการมาก่อนหน้านี้แล้วโดยกฎหมายฉบับเดิม ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินและการกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรรและการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะต่างๆ ให้สามารถนำหลักการบางประการของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ไปใช้บังคับเท่าที่จะใช้บังคับได้ พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงมิได้บัญญัติให้นำหลักการทุกประการไปใช้บังคับการจัดสรรที่ดินที่ตกอยู่ภายใต้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ทั้งหมด ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้มีบทเฉพาะกาลสำหรับการนำพระราชบัญญัติฉบับนี้ไปใช้บังคับกับการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ไว้ถึง ๕ มาตรา คือ ตั้งแต่มาตรา ๖๗ ถึงมาตรา ๗๒ โดยมีได้บัญญัติให้นำหลักเกณฑ์ทุกประการของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไปใช้กับการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ประกอบกับความในมาตรา ๗๐ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร อีกทั้งเมื่อพิจารณาความในวรรคห้าของมาตรา ๗๐ ซึ่งบัญญัติว่า เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้รับคำขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ให้ปิดประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน เขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่และบริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรร มีกำหนดสามสิบวัน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคทราบ กรณีจึงเห็นว่าผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะสามารถจัดตั้งนิติบุคคลเพื่อรับโอนทรัพย์สินไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาตามนัยมาตรา ๗๐ วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า ประกอบมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้นั้น จะต้องเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้อีกว่า หลังจากที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๕ ขอให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อบังคับให้ผู้จัดสรรที่ดินแก้ไขปัญหาการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ออกไป

ตรวจสอบสถานที่ร่วมกับผู้แทนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้จัดสรรที่ดินก่อนที่จะมีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และบริษัท ยูนิเวสท์แลนด์ จำกัด (มหาชน) ไม่ดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคในโครงการหมู่บ้านเมืองเอก ให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต และมีคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินทั้งสามไปดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต ภายใน ๖๐ วัน นับแต่ได้รับแจ้ง และเมื่อผู้จัดสรรที่ดินดังกล่าวเพิกเฉยไม่ดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ยื่นฟ้องผู้จัดสรรที่ดินนั้นเป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดปทุมธานีแล้ว มีหนังสือแจ้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบตามหนังสือ ที่ ปท ๐๐๒๒/๙๒๙๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๕ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทบทวนมติดังกล่าว กระทั่งต่อมาศาลจังหวัดปทุมธานีได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๒๖๑๐/๒๕๔๕ ซึ่งบริษัท ยูนิเวสท์ พรอพเพอร์ตี้ จำกัด กับพวก ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องเป็นจำเลย และคดีหมายเลขแดงที่ ๒๖๑๑/๒๕๔๕ ซึ่งบริษัท เมืองเอก จำกัด กับพวกถูกฟ้องคดีที่ ๒ ฟ้องเป็นจำเลย เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ โดยศาลจังหวัดปทุมธานีมีคำพิพากษาว่า จำเลยเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีความผิดตามมาตรา ๕๒ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้ลงโทษปรับวันละ ๑,๐๐๐ บาท แต่จำเลยมีเหตุบรรเทาโทษ จึงลดโทษให้กึ่งหนึ่ง คงปรับวันละ ๕๐๐ บาท รวม ๑๕๖ วัน คิดเป็นค่าปรับคนละ ๗๘,๐๐๐ บาท กรณีจึงเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเฉพาะการมีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาเป็นเหตุในการยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในคดีนี้ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คดีมีปัญหาพิจารณาต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปดำเนินการขอจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ไปจัดตั้งนิติบุคคลสหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านเมืองเอก จำกัด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่าเป็นการจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น จึงไม่ออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และบริษัท ยูนิเวสท์แลนด์ จำกัด (มหาชน) จัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ซื้อที่ดินจัดสรรไม่จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีอำนาจเพียงสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินนั้นระงับการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก และให้ไปดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ตามมาตรา ๕๒ ประกอบมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้นำเหตุดังกล่าวนี้ไปดำเนินคดีอาญาแก่บริษัท ยูนิเวสท์ พรอพเพอร์ตี้ กับพวก และแก่บริษัท เมืองเอก จำกัด กับพวก ฉะนั้น หากผู้จัดสรรที่ดินไม่ระงับการกระทำใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก และไม่ไปดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น และยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินกับคณะกรรมการ ตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง ทันทันทีไม่ได้ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจึงต้องยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เสียก่อน ตามมาตรา ๗๐ วรรคสี่ โดยเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ได้รับคำขอไว้แล้วก็ต้องปิดประกาศคำขอไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินเขต หรือว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ที่ทำการแขวง หรือที่ทำการกำนันแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และในบริเวณที่ดินที่ทำการจัดสรรมีกำหนดสามสิบวัน และแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้จัดสรรที่ดินทราบ ตามมาตรา ๗๐ วรรคห้า



เมื่อผู้จัดสรรที่ดินคัดค้านการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณา และหากคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้จัดสรรที่ดินมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคจริง ก็ให้นำความในมาตรา ๔๓ วรรคสอง มาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือ ให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นและยังอยู่ในความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาของผู้จัดสรรที่ดินให้กับคณะกรรมการ หากคณะกรรมการเห็นว่าผู้จัดสรรที่ดินได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภคแล้ว ก็ให้ยกเลิกการดำเนินการจดทะเบียนนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนั้น ตามมาตรา ๗๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๔๓ วรรคสอง แต่ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินไม่คัดค้านหรือไม่ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจัดสรรหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาจะต้องจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแล้วจึงมีอำนาจจดทะเบียนโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณูปโภค ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรที่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรขอจัดตั้งนั้นต่อไป ตามมาตรา ๗๐ วรรคเจ็ด แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และอีกประการหนึ่ง การจัดตั้งนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อขอรับโอนทรัพย์สินของที่ดินจัดสรร ซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะมีได้ในกรณีเดียวตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คือ ต้องเป็นกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินมีความต้องการที่จะพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งบทบัญญัติในมาตรานี้ได้บัญญัติให้นำความในมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และกรณีตามมาตรานี้จะต้องเกิดจากการที่ผู้จัดสรรที่ดินประสงค์จะพ้นจากภาระหน้าที่ ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคนั่นเองเท่านั้น ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินจะต้องให้ออกาสแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรรวมตัวกันจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นก็ได้ เพื่อขอรับโอนสาธารณูปโภคไปดูแลรักษากันเอง ภายในระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน ฉะนั้น จึงเห็นว่าบทบัญญัติในมาตรา ๗๐ วรรคสาม นี้จะใช้บังคับได้ต่อเมื่อผู้จัดสรรที่ดินได้แสดงความประสงค์จะขอพ้นจากภาระหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภค แต่เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้จัดสรรที่ดินยังไม่ได้แสดงความประสงค์จะขอพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่อาจนำบทบัญญัติในมาตรา ๗๐ วรรคสาม และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันมาบังคับกับผู้จัดสรรที่ดินได้ อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ฟังขึ้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๓ รวมทั้งบุคคลอื่นๆ ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการหมู่บ้านเมืองเอกทั้ง ๔ โครงการ ได้จัดตั้งสหกรณ์บริการชุมชนหมู่บ้านเมืองเอก จำกัด ขึ้นเพื่อขอรับโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในโครงการจัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอกทั้ง ๔ โครงการ ไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา แม้ศาลจะเห็นว่าข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีตามฟ้องเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรคที่จะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ นั้นมีหลายประการ ซึ่งเป็นข้อขัดข้องและเป็นปัญหาอุปสรรคจากบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมาย และศาลได้วินิจฉัยแล้วว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ให้ผู้จัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอกโครงการที่ ๑ ถึงโครงการที่ ๔ ไปดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน โดยไม่สั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินจัดหาธนาคารหรือสถาบันการเงินมาทำสัญญาค้ำประกันการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค หรือไม่สั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ แล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นรับโอนทรัพย์สินสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะของหมู่บ้านเมืองเอกโครงการที่ ๑ ถึงโครงการที่ ๔ ไปจัดการดูแลบำรุงรักษา เป็นการกระทำที่

ขอด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ เฉพาะในส่วนที่มีมติเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และบริษัท ยูนิเวสท์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอกรังสิต โครงการที่ ๑ ถึงโครงการที่ ๙ พ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เข้าทำหน้าที่ดูแลบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะดังกล่าวแทนผู้จัดสรรที่ดิน รวมทั้งดำเนินการให้มีการจดทะเบียนโอนที่ดินและทรัพย์สิน ที่เป็นสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอกโครงการที่ ๑ ถึงโครงการที่ ๙ ทั้งหมดให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับเป็นยกฟ้อง

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๒๘/๒๕๔๘

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๔๔/๒๕๕๑

ระหว่าง นายกังวาลชัย งามวิไลดี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๑

กรมที่ดิน ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๑๖๐๑๒๖ อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร มาจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล โดยไม่ทราบว่าเป็นที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดินที่กันไว้เป็นบริการสาธารณะประเภทโรงเรียนอนุบาลของโครงการจัดสรรที่ดินในหมู่บ้านเจริญนครการเคหะ เนื่องจากไม่มีการจดทะเบียนแจ้งข้อความดังกล่าวไว้ในสารบัญจดทะเบียนหลังโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอจดทะเบียนรับโอนที่ดินแปลงพิพาท พร้อมทั้งยื่นคำขอขายที่ดินให้แก่มูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา เพื่อใช้เป็นที่พักสร้างสำนักงานของมูลนิธิฯ โดยผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตขายที่ดินแปลงพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แล้ว เห็นว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินแปลงบริการสาธารณะประเภทโรงเรียนอนุบาลและตกอยู่ในภาระจำยอมโดยผลของกฎหมาย เมื่อมูลนิธิไม่มีเจตนาจะนำที่ดินแปลงพิพาทไปจัดทำโรงเรียนอนุบาล จึงไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขายที่ดินแปลงพิพาทให้กับมูลนิธิ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าภาระจำยอมเป็นทรัพย์สินสิทธิอย่างหนึ่ง เมื่อไม่ได้จดทะเบียนภาระจำยอมในที่ดินแปลงพิพาท ภาระจำยอมจึงไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก และทรัพย์สินดังกล่าวจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนโดยสุจริตจากการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล และได้จดทะเบียนโดยสุจริตแล้วไม่ได้ ตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า ภาระจำยอมที่ไม่ได้จดทะเบียนในสารบัญจดทะเบียนที่ดินแปลงพิพาทโฉนดเลขที่ ๑๖๐๑๒๖ ตำบลหัวหมาก อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

มีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลภายนอกผู้รับโอนที่ดินมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้วหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายเพื่อควบคุมการจัดสรรที่ดินของเอกชนให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อยเพื่อประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และเพื่อผลในทางเศรษฐกิจ สังคม และการผังเมือง ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการสาธารณูปโภคไว้ในข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ว่าสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ เมื่อที่ดินแปลงพิพาทตามโฉนดเลขที่ ๑๖๐๑๒๖ ตำบลหัวหมาก อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร เป็นที่ดินจัดสรรแปลงที่ผู้ขอจัดสรรได้กันไว้เป็นบริการสาธารณะประเภทโรงเรียนอนุบาล ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ที่ดินแปลงพิพาทจึงตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรทุกแปลงในโครงการโดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว ด้วยผลของกฎหมายดังกล่าวผูกพันที่ดินพิพาทโดยมีพิกัดจดทะเบียนซ้ำอีกแต่ประการใด บุคคลใดมาเป็นเจ้ากรรมสิทธิ์ต้องรับกรรมข้อผูกพันตามกฎหมายดังกล่าว ฉะนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะเป็นบุคคลภายนอกซึ่งได้สิทธิในที่ดินแปลงพิพาทมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต โดยไม่ทราบที่ดินแปลงพิพาทมีภาระจำยอมติดมาด้วย เนื่องจากไม่มีการจดทะเบียนการเป็นสาธารณูปโภคไว้ในสารบัญญัติทะเบียนโฉนดเลขที่ ๑๖๐๑๒๖ ก็ตาม แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงพิพาท จึงมีผลผูกพันผู้ฟ้องคดีให้มีภาระหน้าที่บำรุงรักษาสถานที่ที่ดินพิพาทดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้ก่อตั้งขึ้นตลอดไป

กรณีผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เป็นบุคคลภายนอกผู้รับโอนที่ดินมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนโดยสุจริต ภาระจำยอมที่ไม่ได้จดทะเบียนไว้ในสารบัญญัติทะเบียนที่ดินแปลงพิพาทจึงไม่ผูกพันผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เห็นว่า มาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่บัญญัติว่า สิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิใช่ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริตและได้จดทะเบียนโดยสุจริต นั้น ตามนัยแห่งบทกฎหมายดังกล่าวมีความหมายว่า ทรัพย์สินที่บุคคลได้มาเป็นประเภทที่กฎหมายบังคับต้องจดทะเบียนเสียก่อนหาได้มีความหมายถึงทรัพย์สินที่ได้มาโดยกฎหมาย เฉกเช่นที่ดินแปลงพิพาทไม่ และอีกประการหนึ่งการที่ดินแปลงพิพาทตกอยู่ในภาระจำยอมโดยกฎหมายดังกล่าวหาจะมีผลกระทบถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาทไม่ ผู้ฟ้องคดีจะอ้างเอาทรัพย์สินในฐานะเจ้าของกรรมสิทธิ์เพื่อให้มีสิทธิเหนือทรัพย์สินประเภทภาระจำยอมในที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งเป็นคนละประเภทไม่ได้ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดีจะอ้างการได้สิทธิประเภทกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาทซึ่งเป็นภาระทรัพย์สินเพื่อโต้แย้งเกี่ยวกับการได้สิทธิในทรัพย์สินประเภทภาระจำยอมในที่ดินแปลงพิพาทซึ่งเป็นคนละประเภทกันไม่ได้ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินแปลงพิพาทจากการขายทอดตลาด แต่ยังไม่ได้จดทะเบียนรับโอนกรรมสิทธิ์ให้ถูกต้องแต่ประการใด ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่บุคคลผู้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาทโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริตและได้จดทะเบียนโดยสุจริตแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีภาระหน้าที่ตามกฎหมายต้องดูแลให้การทรัพย์สินคงสภาพตลอดไปและต้องปกป้องไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพย์สินด้วย การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีขายที่ดินแปลงพิพาท เนื่องจากจะมีการขายให้กับบุคคลที่จะก่อการเปลี่ยนแปลงการทรัพย์สินให้หมดสิ้นไปจากที่ดินแปลงพิพาท จึงเป็นการชอบแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๓๓๐/๒๕๔๔

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๖/๒๕๕๒

ระหว่าง บริษัท ธนบุรีการเดิน จำกัด  
คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร

ผู้ฟ้องคดี  
ผู้ถูกฟ้องคดี

เดิมห้างหุ้นส่วนจำกัด สุมณสังสิทธิ เป็นเจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ เขตบางขุนเทียน และเมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๔ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ฯ ได้แบ่งแยกที่ดินดังกล่าวออกเป็นที่ดินแปลงย่อย จำนวน ๔๕๗ แปลง แปลงคงเหลือคือโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ เนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ ๒ งาน ๑๔ ตารางวา และมีการจัดทำรังวัดล้อมรอบโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ ด้วย ต่อมาวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๓๐ ได้มีการจดทะเบียนการจ่ายอมเรื่องทางเดินทั้งแปลงให้กับที่ดินแปลงย่อย จำนวน ๔๕๗ แปลง ต่อมาห้างหุ้นส่วนจำกัด ฯ ได้โอนที่ดินจำนวน ๔๕๗ แปลง ชำระหนี้จำนองให้แก่บริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ร่วมเสริมกิจ จำกัด ต่อมาบริษัท เงินทุนหลักทรัพย์ ร่วมเสริมกิจ จำกัด ได้ขายที่ดินจำนวน ๔๕๗ แปลงดังกล่าวให้กับผู้ฟ้องคดี และเมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๓๑ ผู้ฟ้องคดีได้นำที่ดินจำนวน ๔๕๗ แปลง ยื่นขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ชื่อโครงการ หมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ ต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน โดยใช้ทางภาระจ่ายอมของโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ เป็นถนนในโครงการ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๓๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๓ ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุมณสังสิทธิ ได้ขายโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ ซึ่งมีสภาพเป็นถนนในโครงการให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ยินยอมให้นางอรุณศรี เข้าถือกรรมสิทธิ์รวมในที่ดิน หลังจากนั้นวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ เฉพาะส่วนของตนไปจดทะเบียนเรื่องทางเดิน ทางรถยนต์ ระบบไฟฟ้า ระบบประปา โทรศัพท์ ท่อระบายน้ำ ตลอดจนสาธารณูปโภคอื่นๆ ให้แก่โฉนดที่ดินเลขที่ ๘๗๑ และ ๘๗๓ ของบริษัท ฟิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ิง จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของโครงการโมเดิร์นวิว และโมเดิร์นเฮาส์ และในวันเดียวกันนางอรุณศรี ได้ขายที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ เฉพาะส่วนของตนให้แก่บริษัท ฟิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ิง จำกัด ด้วย ดังนั้น โฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ จึงมีชื่อผู้ฟ้องคดีและบริษัท ฟิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ิง จำกัด เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ต่อมาบริษัท ฟิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ิง จำกัด ได้ทำการจัดสรรที่ดินบริเวณติดต่อกับโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ และได้รื้อรั้วกำแพงของหมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ บริเวณขอยมรดกเพื่อเป็นทางเข้า-ออกโครงการจัดสรรที่ดินของบริษัท ฟิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ิง จำกัด จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีในหมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ได้รับความเดือดร้อนจากการที่มีรถยนต์วิ่งผ่านที่ดินในโครงการเป็นจำนวนมาก เป็นการเพิ่มภาระให้กับถนนสาธารณูปโภคในโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมรั้วพิพาทให้คงสภาพเดิมภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับ



หนังสือแจ้ง เนื่องจากรั้วดังกล่าวเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน ย่อมตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่การจัดสรรที่ดิน ผู้จัดสรรที่ดินจะกระทำการใดจนเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ตามนัยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ หากไม่ดำเนินการผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง

คดีนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมรั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ นั้น เป็นการออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ บัญญัติว่า สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมแก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ วรรคสอง บัญญัติว่า หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้อนุญาตให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว โดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติ โดยมีข้อความทำนองเดียวกับข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรา ๗๐ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้บัญญัติในวรรคหนึ่งเกี่ยวกับการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับ แก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ด้วยโดยอนุโลม และวรรคสาม บัญญัติว่า การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคให้นำมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมตามมาตรา ๔๓ ลดไปหรือเสื่อมความสะดวกหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการคณะอนุกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หรือดำเนินการตามแผนผังโครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๓ เมื่อได้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดิน รับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการดูแลและบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนดซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน (๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค

(๓) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ จากบทบัญญัติข้างต้นเห็นได้ว่า ประการของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ บัญญัติให้สาธารณูปโภคต่างๆ ที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน และผู้รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกอยู่ภายใต้ภาระจำยอม มีหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ ให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอม ลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ โดยหน้าที่ดังกล่าวจะหมดสิ้นไปต่อเมื่อได้มีการโอนให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือโอนให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น และหลังจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว ผู้จัดสรรที่ดินซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินตาม ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ รวมทั้งผู้รับโอนใบอนุญาตหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค จะพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อเมื่อเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอม ลดไปหรือเสื่อมความสะดวก หรือกระทำการให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการหรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเดิมภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า รั้วรูปบล็อกที่อยู่บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ เป็นรั้วที่ห่างหันทันส่วนจำกัด สุนนสังสิทธิ จัดทำขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๗ ก่อนการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นแปลงย่อย จำนวน ๔๕๗ แปลง และก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะซื้อที่ดินแปลงย่อย จำนวน ๔๕๗ แปลงดังกล่าว เพื่อทำการจัดสรรที่ดิน ฉะนั้น ถึงแม้ว่า ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินหมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีการโฆษณาว่าจัดให้มีรั้วของหมู่บ้าน ตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ และในเอกสารโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินไม่ได้รับเกี่ยวกับการจัดให้มี รั้วดังกล่าว โดยเพียงแต่ระบุถึงการจัดให้มีถนนบนโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ เท่านั้น ก็ตาม แต่เมื่อรั้วบนที่ดินดังกล่าว มีมาก่อนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน และแนวรั้วเป็นแนวเขตที่ดินที่ขออนุญาตจัดสรรที่ดิน กรณีย่อมถือได้ว่า ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน ห่างหันทันส่วนจำกัด สุนนสังสิทธิ ยินยอมให้มีการใช้รั้วรูปบล็อกบนโฉนดที่ดิน เลขที่ ๘๖๔ เป็นรั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ ที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตจัดสรรและผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดิน ได้จัดให้มีรั้วดังกล่าวขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน และเนื่องจากรั้วของหมู่บ้านย่อมเป็นสิ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินจัดให้มีขึ้น เพื่อมิให้ผู้ที่มีที่อยู่อาศัยในหมู่บ้านสัญจรเข้าออกหมู่บ้านโดยมิได้รับอนุญาตรั้วของหมู่บ้าน จึงถือได้ว่าเป็น สาธารณูปโภคที่ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ดังนั้น รั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ ที่อยู่บนที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ ย่อมตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ทั้งนี้ การที่รั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ตกอยู่ในภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว เป็นกรณีที่เกิดขึ้น โดยผลของกฎหมาย จึงไม่จำเป็นต้องมีการจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด และโดยที่รั้วของ หมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ ที่สร้างบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ เป็นรั้วรูปบล็อก ซึ่งจัดทำขึ้นมาก่อนมีการแบ่งแยกที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๖๔ ออกเป็นแปลงย่อยเพื่อทำการจัดสรร และเป็นแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตจัดสรร รั้วดังกล่าวโดยสภาพแห่งทรัพย์สินย่อมเป็นสาระสำคัญของที่ดินนั้น และไม่อาจแยกออกจากกันได้ นอกจากจะทำลาย ทำให้บุบสลายหรือให้เปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป รั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังขสิทธิ์ จึงเป็นส่วนควบของที่ดิน โฉนดเลขที่ ๘๖๔ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเจ้าของที่ดิน

โฉนดเลขที่ ๘๖๔ ย่อมเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในรั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๔๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับโอนที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ ทั้งแปลง เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๓ แต่ต่อมาได้ให้บุคคลอื่นเข้าถือกรรมสิทธิ์รวม จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ บริษัท พิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ดิ้ง จำกัด ได้เข้าถือกรรมสิทธิ์รวมที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ ฉะนั้น ผู้ฟ้องคดี และบริษัท พิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ดิ้ง จำกัด จึงเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๘๖๔ ซึ่งรวมถึง รั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ ซึ่งเป็นส่วนควบด้วย เมื่อรั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ ตกอยู่ในภาระจำยอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ และเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ และรั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ จึงมีหน้าที่ในการบำรุงรักษารั้วของหมู่บ้าน เอกชัย-สังข์สิทธิ์ต่อไปตามตรา ๗๐ วรรคสาม ประกอบด้วยมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยหน้าที่นี้จะหมดสิ้นไปต่อเมื่อเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว แต่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ทำหนังสือลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ ยินยอมให้บริษัท พิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ดิ้ง จำกัด รื้อถอนรั้วคอนกรีต ๑ แห่ง หลังจากนั้นบริษัท พิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ดิ้ง จำกัด ได้ทำการทุบรั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ บริเวณซอยมรกต กรณีจึงเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาต ให้จัดสรรที่ดินและเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๖๔ ซึ่งรวมถึงรั้วของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ ได้กระทำการให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมของรั้วลุดไป อีกทั้งการทุบรั้วดังกล่าวย่อมทำให้บริษัท พิวเจอร์ แอนด์ บิลด์ดิ้ง จำกัด ใช้ถนนของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ เพื่อประโยชน์ในการจัดสรรที่ดินของตน ซึ่งมีผลทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมของถนนของหมู่บ้านเอกชัย-สังข์สิทธิ์ ลุดไปอีกด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมี อำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น และบำรุงรักษารั้วพินาศให้คงสภาพเดิมได้ตาม มาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า การที่ผู้ฟ้องคดี ยินยอมให้บริษัท พิวเจอร์แลนด์ แอนด์ บิลด์ดิ้ง จำกัด รื้อถอนรั้วเพื่อเป็นทางเข้าออกสู่ถนนสาธารณะเป็น การใช้สิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์นั้นจึงไม่อาจรับฟังได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติ ในการประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีซ่อมแซมรั้วของหมู่บ้าน เอกชัย-สังข์สิทธิ์ ให้คงสภาพเดิมภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้ง จึงถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่ง โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๖๖๓/๒๕๔๙

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๑๘/๒๕๕๕

ระหว่าง นางลัดดาวัลย์ เจริญสุข ที่ ๑ กับพวกรวม ๒๖ คน

นายกเทศมนตรีตำบลหลักหก

(นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหลักหก เดิม) ที่ ๑

นายณัฐพล เจริญวงศ์ (ผู้ร้องสอด) ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบหกเป็นเจ้าของบ้านและที่ดินตั้งอยู่ในหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ ตำบลหลักหก อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นโครงการที่บริษัท เมืองทองการก่อสร้าง จำกัด ทำการจัดสรรที่ดินมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้ยื่นแบบรายการและหลักฐานการจัดสรรที่ดิน ตามข้อ ๓๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๑๖ โดยระบุว่า จะจัดสรรที่ดิน จำนวน ๔๕ โฉนด แบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย ๗,๒๐๐ แปลง ต่อมาบริษัท ฯ ได้โอนที่ดินทั้งหมดให้บริษัท ยูนิเวสท์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด หลังจากนั้นบริษัท ยูนิเวสท์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการเมืองเอกต่อ โดยจัดทำแผนผังโครงการแบ่งเป็นโซนที่อยู่อาศัยทั้งหมด ๗ แบบ โดยบริเวณหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ อยู่ในโซนที่อยู่อาศัยแบบ B คือที่อยู่อาศัยชั้นดีแบบบ้านเดี่ยว และบริษัท ฯ ได้ทำสัญญาจะซื้อขายพร้อมสิ่งปลูกสร้างกับผู้ซื้อที่ดินในโครงการทุกแปลง โดยในสัญญาข้อ ๔. ระบุว่า ผู้ขายและผู้ซื้อต่างมีเจตนาจะให้ที่ดินในโครงการเมืองเอกแห่งนี้เป็นที่อยู่อาศัยชั้นดี มีความสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยคู่สัญญาตกลงให้อธิบายความในข้อ ๔.๑ และ ๔.๒ เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย ซึ่งข้อ ๔.๑ ระบุว่า ผู้ซื้อต้องใช้ที่ดินเพื่อปลูกสร้างเป็นที่อยู่อาศัยเท่านั้น การใช้ที่ดิน/อาคารเพื่อการอื่น เช่น อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เกษตรกรรม หรือประโยชน์ในทางการค้า เช่น ปั๊มน้ำมัน อุโมงค์รถยนต์ โรงแรม ภัตตาคาร ฯลฯ จะกระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากผู้ขายเป็นลายลักษณ์อักษรเสียก่อน และข้อ ๔.๒ ระบุว่า ผู้ซื้อจะไม่ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งมีความสูงเกิน ๑๒ เมตร เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากผู้ขายก่อน และบริษัท ฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบว่าไม่อนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารในลักษณะเชิงพาณิชยกรรม เช่น อพาร์ทเมนต์หรือหอพักในที่ดินจัดสรรของหมู่บ้านเมืองเอกโดยเด็ดขาด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ซื้อที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๑๘๔ ซึ่งอยู่ติดและใกล้เคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารในที่ดินดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ๔ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวม มีพื้นที่ ๑,๔๙๖ ตารางเมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการก่อสร้างอาคารจนแล้วเสร็จและได้ดำเนินการเป็นแมนชั่นให้เขาใช้ชื่อว่า โรมันพาลาส ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบหกเห็นว่าการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการอนุญาตให้ก่อสร้างขนาดใหญ่ขัดกับสัญญาจะซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในโครงการหมู่บ้านเมืองเอก

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วคดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยในชั้นอุทธรณ์ รวม ๒ ประเด็น ดังนี้  
ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบหกมีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองหรือไม่ เห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบหกฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๑๑๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ๔ ชั้น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมในหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ ซอยเอกหักซิม ๔ ตำบลหลักหก อำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบหกมีบ้านพักอาศัยอยู่ติดกันและใกล้เคียงกับที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตข้างต้น อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการที่มีคำขอให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารพิพาทดังกล่าว เป็นคำขอที่ศาลปกครองอาจกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบหกจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน



หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองได้ ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อุทธรณ์ว่าผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีอำนาจฟ้อง คำกล่าวอ้างไว้ชัดเจนว่าประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอันเป็นความผิดทางอาญา และอ้างคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) ซึ่งวินิจฉัยไว้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จะมีหน้าที่แจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกคำสั่งทางปกครองให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ก็ต่อเมื่อผู้ฟ้องคดีมีฐานะเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่เคยได้แจ้งหรือถูกเรียกเข้ามาในกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครองจึงไม่ถือเป็นคู่กรณี นั้น เมื่อข้อพิพาทในคดีนี้เป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบหกเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น ข้ออุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวจึงไม่อาจรับฟังได้

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๑๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ๔ ชั้น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมในที่ดินจัดสรรหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ ขอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาประการแรกว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคารพิพาทขอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า ผู้ใดจะก่อสร้าง ดัดแปลง หรือเคลื่อนย้ายอาคารต้องได้รับใบอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น และดำเนินการตามมาตรา ๓๙ ทวิ มาตรา ๓๒ บัญญัติว่า อาคารประเภทควบคุมการใช้ คือ อาคารดังต่อไปนี้ ๑) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การศึกษา การสาธารณสุข หรือกิจการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑ กำหนดว่า ในกฎกระทรวงนี้ ๑) อาคารขนาดใหญ่ หมายความว่า อาคารที่สร้างขึ้นเพื่อใช้อาคารหรือส่วนหนึ่งส่วนใดของอาคารเป็นที่ประกอบกิจการประเภทเดียว หรือหลายประเภท โดยมีความสูงจากระดับของถนนตั้งแต่ ๑๕ เมตรขึ้นไป และมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นในหลังเดียวกันเกิน ๑,๐๐๐ ตารางเมตร หรือมีพื้นที่รวมกันทุกชั้นหรือชั้นหนึ่งชั้นใด ในหลังเดียวกันเกิน ๒,๐๐๐ ตารางเมตร และข้อ ๒ กำหนดว่า ให้กำหนดประเภทของอาคารซึ่งต้องมีที่จอดรถยนต์ ที่กัลปรถยนต์ และทางเข้าออกของรถยนต์ไว้ ดังนี้ ๑) อาคารขนาดใหญ่ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑ กำหนดว่า อาคารประเภทควบคุมการใช้ตามมาตรา ๓๒ (๒) ตามกฎกระทรวงนี้ คือ (๑) อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม ข้อ ๒ กำหนดว่า อาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชยกรรม ได้แก่ อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการค้าหรือธุรกิจที่มีพื้นที่สำหรับประกอบกิจการตั้งแต่แปดสิบตารางเมตรขึ้นไป กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๑ กำหนดว่า ข้อ ๑ กำหนดว่า ในกฎกระทรวงนี้ ๑) อาศัยอยู่อาศัยรวม หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว ๑) ข้อ ๕๐ กำหนดว่า ผนังของอาคารมีหน้าต่าง ประตู ช่องระบายอากาศ

หรือช่องแสงหรือระเบียงของอาคารต้องมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดิน ดังนี้ (๒) อาคารที่มีความสูงเกิน ๙ เมตร แต่ไม่ถึง ๒๓ เมตร ผนังอาคารหรือระเบียงต้องอยู่ห่างจากเขตที่ดินไม่น้อยกว่า ๓ เมตร ฯลฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก (ค.ส.ล.) ๔ ชั้น จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอยู่อาศัยรวม มีพื้นที่ ๑,๙๙๖ ตารางเมตร ซึ่งตามแบบแปลนอาคารที่ขออนุญาตมีการแบ่งอาคารออกเป็นห้องๆ ทั้งหมด ๗๖ ห้อง ทำเป็นห้องติดต่อสอบถาม ๑ ห้อง ห้องโถงพักคอย ๑ ห้อง ร้านค้า ๕ ห้อง และห้องพักอาศัย ๖๙ ห้อง โดยห้องพักอาศัยแต่ละหลังมีห้องนอน ห้องส้วมและห้องน้ำแยกเป็นอิสระ และมีทางเดินและบันไดขึ้นชั้นบนใช้ร่วมกัน โดยห้องพักอาศัยชั้นที่ ๓ และชั้นที่ ๔ มีกันสาดยื่นออกไปขนาดกว้าง ๑ เมตร ยาว ๑.๙๕ เมตร และในผนังอาคารด้านข้างทั้งสองด้านที่ระบุเป็นหน้าต่างของห้องพักอาศัยดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำเป็นช่องกระจกบานเลื่อนมีขนาดกว้าง ๐.๘๔ เมตร ยาว ๑.๕๕ เมตร สูงจากพื้นอาคารและพื้นกันสาดประมาณ ๐.๔๐ เมตร ซึ่งมีขนาดใหญ่กว่าช่องหน้าต่างโดยทั่วไป และทำให้บุคคลภายในห้องพักอาศัยสามารถออกไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่กันสาดได้ตลอดเวลา อีกทั้งยังปรากฏว่าข้อเท็จจริงตามสำเนาภาพถ่ายในสำเนาคดีว่า เมื่อก่อสร้างอาคารเสร็จแล้ว ปรากฏว่ามีบุคคลในห้องพักอาศัยชั้นที่ ๓ และชั้นที่ ๔ ได้ใช้ประโยชน์ในบริเวณพื้นที่กันสาดดังกล่าวเป็นที่ตากผ้าและวางสิ่งของ กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเจตนาที่จะก่อสร้างอาคารเพื่อให้บุคคลในห้องพักอาศัยชั้นที่ ๓ และชั้นที่ ๔ สามารถออกไปใช้ประโยชน์จากกันสาดได้ในลักษณะเดียวกับการใช้ประโยชน์จากระเบียงของอาคาร ดังนั้น การคำนวณพื้นที่ใช้สอยของอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างจึงต้องนำพื้นที่กันสาดนั้นมานับรวมเข้าด้วย ซึ่งเมื่ออาคารชั้นที่ ๓ และชั้นที่ ๔ มีห้องพักอาศัยทั้งหมด ๓๘ ห้อง แต่ละห้องมีกันสาดพื้นที่ ๑๙๕ ตารางเมตร พื้นที่กันสาดของอาคารทั้งหมดจึงเท่ากับ ๗๔.๑๐ ตารางเมตร เมื่อนำพื้นที่กันสาดมารวมกับพื้นที่ของอาคาร ตามใบอนุญาตที่มีพื้นที่ ๑,๙๙๖ ตารางเมตร แล้ว อาคารหลังนี้จึงมีพื้นที่ใช้สอยรวมทั้งหมด ๒,๐๗๐.๑๐ ตารางเมตร ซึ่งเกินกว่า ๒,๐๐๐ ตารางเมตร จึงถือว่าเป็นอาคารขนาดใหญ่ และอยู่ในบังคับที่ต้องจัดให้มีที่จอดรถยนต์ ที่กัลยรถยนต์ และทางเข้า-ออกของรถยนต์ ตามข้อ ๑ (๑๒) และข้อ ๒ (๗) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๑๗) ฯลฯ แต่เมื่อตามแบบแปลนอาคารที่ขออนุญาตก่อสร้างไม่ปรากฏว่ามีส่วนใดที่จัดไว้สำหรับเป็นที่จอดรถยนต์ ที่กัลยรถยนต์ และทางเข้า-ออกของรถยนต์ กรณีจึงเป็นการขัดกับกฎกระทรวงดังกล่าว นอกจากนี้อาคารพิพาทชั้นที่ ๓ และชั้นที่ ๔ มีความสูง ๙๑๐ เมตร และมีความสูง ๑๑.๙๐ เมตร ตามลำดับ โดยห้องพักอาศัยแต่ละห้องมีกันสาดยื่นออกไปทำให้บุคคลในห้องพักอาศัยสามารถออกไปใช้ประโยชน์จากกันสาดได้ในลักษณะเดียวกับการใช้ประโยชน์จากระเบียงของอาคารดังที่ได้วินิจฉัยมาแล้วข้างต้น เมื่อที่ปลายกันสาดมีผนังกันตงสูงประมาณ ๑ เมตร และอยู่ห่างจากเขตที่ดินข้างเคียง ๒.๗๐ เมตร ซึ่งมีระยะห่างจากแนวเขตที่ดินไม่ถึง ๓ เมตร อาคารหลังนี้จึงขัดกับข้อ ๕๐ วรรคหนึ่ง (๒) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อีกทั้งการที่อาคารมีการแบ่งออกเป็นห้องๆ ทั้งหมด ๗๖ ห้อง โดยทำเป็นห้องติดต่อสอบถาม ๑ ห้อง ห้องโถงพักคอย ๑ ห้อง ร้านค้า ๕ ห้อง และห้องพักอาศัยอีกถึง ๖๙ ห้อง จึงเห็นได้ว่าการก่อสร้างอาคารหลังนี้มีไว้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยรวมสำหรับครอบครัวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และบริวารเท่านั้น แต่มีลักษณะเป็นการก่อสร้างอาคารสำหรับใช้ประกอบกิจการให้เช่าหรือแสวงหาประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการค้าหรือธุรกิจ เมื่ออาคารมีพื้นที่สำหรับประกอบกิจการเกินกว่าแปดสิบตารางเมตร จึงถือว่าเป็นอาคารสำหรับใช้เพื่อกิจการพาณิชย์กรรม ตามข้อ ๒ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นอาคารประเภทควบคุม

การใช้ตามมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวนอกจากจะต้องกำหนดให้เป็นอาคารเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมแล้ว ยังต้องกำหนดให้เป็นอาคารเพื่อใช้เป็นที่ประกอบกิจการพาณิชย์กรรมอีกประเภทหนึ่ง รวมทั้งต้องกำหนดให้อาคารนี้เป็นอาคารประเภทควบคุมการใช้ด้วย แต่ตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างกำหนดเพียงว่าเป็นที่อยู่อาศัยรวมเท่านั้น ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารพิพาทเป็นที่อยู่อาศัยรวม จึงเป็นการไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปว่า การก่อสร้างอาคารพิพาทเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมในที่ดินจัดสรรหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ ขอบด้วยกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร หรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ กำหนดว่าการจัดสรรที่ดินหมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงที่ดินนั้นให้เป็นที่อยู่อาศัยที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม ข้อ ๓๒ กำหนดว่า ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วน หรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน เมื่อผู้นั้นได้ยื่นรายการและแสดงหลักฐานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อคณะกรรมการภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ก็ให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นต่อไปโดยไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินให้อยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อ ๓๐ ด้วย ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อ ๑ กำหนดให้ผู้ทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ ถ้าประสงค์จะทำการจัดสรรที่ดินนั้นต่อไป ให้ยื่นรายการและแสดงหลักฐานตามแบบ จ.ส.๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้ต่อเจ้าพนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าบริษัท เมืองทองการก่อสร้าง จำกัด ได้ทำการจัดสรรที่ดินหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และบริษัทดังกล่าวได้ยื่นแบบแสดงรายการและพยานหลักฐานการจัดสรรที่ดิน (แบบ จ.ส.๑) ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นพื้นที่โครงการดังกล่าวตั้งอยู่เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๑๖ โดยระบุว่าจะจัดสรรที่ดินจำนวน ๕๔ โฉนด แบ่งที่ดินเป็น ๗,๒๐๐ แปลง กรณีจึงเป็นการแจ้งวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดินไว้ต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินแล้ว ต่อมาบริษัท ทาวน์เฮาส์ณพรัตน์ จำกัด (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท ยูนิเวสท์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด) ซึ่งรับโอนที่ดินและได้รับความยินยอมให้สวมสิทธิ์การจัดสรรที่ดินบริษัท เมืองทองการก่อสร้าง จำกัด ดำเนินการไว้แล้ว ได้จัดทำแผนผังบริเวณโครงการหมู่บ้านเมืองเอกเป็น ๗ แบบ โดยในโซนที่อยู่อาศัย แบบ B (สีชมพู) ซึ่งที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตั้งอยู่เป็นอยู่อาศัยชั้นดีแบบบ้านเดี่ยว และได้จัดทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินในโครงการทุกแปลงรวมทั้งที่ดินแปลงพิพาทด้วย โดยข้อ ๔ ระบุว่า โดยที่ผู้ซื้อและผู้ขายต่างมีเจตนาจะให้ที่ดินในโครงการเมืองเอกแห่งนี้เป็นที่อยู่อาศัยชั้นดี มีความสวยงามและเป็นระเบียบเรียบร้อย คู่สัญญาจึงตกลงให้ถือข้อความต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาด้วย ข้อ ๔.๑ ผู้ซื้อจะต้อง





การค้า ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินบริเวณพิพาท และตามข้อตกลงในสัญญาจะซื้อจะขาย ที่ดินจัดสรร ซึ่งบริษัท ยูนิเวสท์ พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ก็ได้เคยมีหนังสือลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๕ แจ้งยืนยัน เจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดินข้างต้นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ด้วยแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับพิจารณาเห็นว่า ข้อตกลงในการใช้ที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขาย เป็นเพียงข้อตกลงระหว่างเอกชนกับเอกชน ไม่มีผลผูกพัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร นอกจากนี้ใบอนุญาต ก่อสร้างอาคารยังได้กำหนดเงื่อนไขให้ผู้รับใบอนุญาตยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตเกี่ยวกับอาคารนั้นตามกฎหมายอื่นในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งมีความหมายว่าผู้รับใบอนุญาต ยังคงมีหน้าที่ต้องขออนุญาตตามกฎหมายอื่น เกี่ยวกับอาคารดังกล่าว มิใช่ได้รับสิทธิตามกฎหมายอื่นโดยผลของการได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการ ควบคุมอาคารด้วย และกรณีย่อมไม่มีความหมายว่าจะเป็นการยกเว้นให้กระทำการที่กฎหมายอื่นกำหนดห้ามกระทำ หรือกำหนดให้ความคุ้มครองไว้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าว จึงเป็นการฝ่าฝืน ข้อกำหนดและเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรร ซึ่งผู้ซื้อที่ดินในโครงการหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ ได้รับการคุ้มครองตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ฯ และแม้ต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาบังคับใช้แทน แต่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองผู้ซื้อ ที่ดินจัดสรรเช่นเดียวกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรคนต่อมาจึงต้องผูกพันที่จะต้องใช้ประโยชน์ ในที่ดินตามเจตนารมณ์ในการจัดสรรที่ดินโครงการนี้ ส่วนการที่หลังโอนคดีที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขออนุญาต ก่อสร้างอาคารพิพาทมีคำว่า “มิใช่” ชัดทับข้อความว่า “ที่ดินแปลงนี้อยู่ภายใต้การจัดสรรที่ดินตามวิธีการ ที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดแจ้งการจัดสรรที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน” นั้น ก็เป็นเพียงการจดแจ้งรายการหลังโอนคดีที่ดินของเจ้าหน้าที่ตามระเบียบของ ทางราชการเท่านั้น กรณีหาได้มีผลกระทบถึงสิทธิหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินให้ความคุ้มครองไว้ แต่อย่างใดไม่ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กล่าวอ้างมาในอุทธรณ์ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นบุคคลภายนอกได้ซื้อที่ดิน ดังกล่าวมาโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน จึงไม่ต้องผูกพันตามสัญญาจะซื้อจะขายที่ดิน นั้น เมื่อเจตนารมณ์ และข้อสัญญาการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรได้รับการรับรองและคุ้มครองดังที่กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว จึงผูกพัน ผู้จัดสรรที่ดินและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ซื้อที่ดินจัดสรรคนต่อมาด้วย ข้ออุทธรณ์ดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น นอกจากนี้การอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก่อสร้างอาคารที่มีการแบ่งเป็นห้อง ๆ จำนวนมาก ย่อมมิใช่การ ก่อสร้างอาคารเพื่อเป็นที่พักอาศัยสำหรับสำหรับครอบครัวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และบริวารตามที่กล่าวอ้างเท่านั้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเจตนาที่จะก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการให้บุคคลทั่วไปเช่าพักอาศัยในลักษณะหอพัก อพาร์ทเมนต์ หรือแมนชั่นในที่ดินจัดสรรที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว จะส่งผลให้มีผู้เช่าเข้ามา อยู่อาศัยในโครงการหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ เป็นจำนวนมาก ซึ่งย่อมทำให้มาตรฐานด้านสาธารณสุขโรค และบริการสาธารณะเพื่อรองรับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรและบริวารลดลงหรือเสื่อมประโยชน์แก่การใช้สอย และจะทำให้ เกิดความไม่สะดวกสบาย ความไม่พอเพียงของสาธารณสุขและบริการสาธารณะ รวมทั้งยังทำให้หมู่บ้านขาด ความสวยงาม ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความปลอดภัยอีกด้วย การพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้าง อาคารดังกล่าวจึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนรวม ที่ต้องได้รับ ผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมในการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขภายในหมู่บ้านจัดสรร ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๑๖/๒๕๔๗ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทำการก่อสร้างอาคาร คอนกรีตเสริมเหล็ก ๔ ชั้น เพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมในที่ดินจัดสรรหมู่บ้านเมืองเอก โครงการ ๑ จึงเป็นการ

กระทำที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์ว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีบันทึกตอบข้อหารือกรณีขอลูกสร้างอาคาร ที่ประกอบการพาณิชย์ในที่ดินจัดสรรประเภทบ้านเดี่ยว ตามเรื่องเสร็จที่ ๓๖๑/๒๕๓๐ ซึ่งสรุปได้ว่า กรณีดังกล่าวไม่เป็นการขัดกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ฯ และการที่จะขออนุญาตปลูกสร้างอาคารพาณิชย์หรืออาคารอื่นใดที่แตกต่างไปจากแผนผังโครงการที่จัดสรรที่ดินได้รับอนุญาตไว้ ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่จะต้องดูแลให้เป็นไปตามข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยการก่อสร้างอาคารชนิดนั้นๆ นั้น บันทึกตอบข้อหารือดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นทางกฎหมายที่ตอบตามข้อหารือของหน่วยงานราชการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา กรณีหาได้มีผลผูกพันศาลในการพิจารณาวินิจฉัยคดีแต่อย่างใดไม่ อุทธรณ์ดังกล่าวจึงฟังไม่ขึ้น อาศัยเหตุผลที่วินิจฉัยมาแล้วข้างต้นที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๑๑๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๔๗ โดยมีผลนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๘๓๗/๒๕๔๔

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๔๓/๒๕๕๕

ระหว่าง บริษัท สแปนโฮมส์ จำกัด

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดนนทบุรี ที่ ๑

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ที่ ๒

กรมที่ดิน ที่ ๓

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๖ และโฉนดที่ดินอื่น ๆ รวม ๑,๐๔๐ โฉนด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ใช้ชื่อว่า “คฤหาสน์หยาท” เนื้อที่ประมาณ ๒๔๔ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา แบ่งขายที่ดินเป็นแปลงย่อย จำนวน ๑๓๗ แปลง นอกนั้นกันพื้นที่เป็นสนามเด็กเล่น ๑ แห่ง เนื้อที่ ๘๒๓ ตารางวา สวนสาธารณะ ๘ แห่ง เนื้อที่ ๓,๖๖๔ ตารางวา บ่อบำบัดน้ำเสีย ๑ แห่ง เนื้อที่ ๑,๐๔๓ ตารางวา สโมสรและทะเลสาบ เนื้อที่ ๑๖,๐๖๐ ตารางวา โดยไม่มีการแบ่งส่วนโครงการ ในการขออนุญาตจัดสรรที่ดินผู้ฟ้องคดีได้มอบอำนาจให้ นายพิพัฒน์ สุกุมลจันทร์ เป็นผู้มีอำนาจจัดการยื่นเรื่องนำตรวจสาธารณูปโภค รับรองเอกสาร รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน รับโฉนดที่ดิน ตลอดจนให้ถ้อยคำต่อเจ้าหน้าที่ คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๔๒/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๓ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินได้ โดยมีเงื่อนไข ๒ ข้อ คือ (๑) สวนสาธารณะทุกแห่งในโครงการให้ออกโฉนดที่ดินเป็นแปลงเดียวกับถนนในโครงการ (๒) ให้ผู้ฟ้องคดียืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรว่าที่ดินแปลงที่แบ่งไว้เป็นสโมสรจะให้เป็นสาธารณูปโภคที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ และแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ในโครงการทราบล่วงหน้า โดยแผนผังโครงการบริเวณที่เป็นสโมสรและทะเลสาบดังกล่าว มิได้ระบุหมายเลขแปลงไว้ และในการประชุม นายชาญยุทธ ศรีปรางค์ทอง วิศวกรประจำโครงการ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ผู้ฟ้องคดียินยอมให้สโมสรซึ่งมิได้ระบุหมายเลขแปลงเป็นสาธารณูปโภคของโครงการ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอแก้ไขแผนผังโครงการ ครั้งที่ ๑ เนื่องจากผลการรังวัดแบ่งแยกที่ดินตามแผนผังโครงการ ทำให้รูปแปลงที่ดินและเนื้อที่ที่ดินเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม และผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินเข้ามาเพิ่มเติมในโครงการอีก ๔ ไร่ ๑ งาน ๒๔ ตารางวา จึงขอแก้ไขแผนผังโครงการโดยแบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย จำนวน ๑๘๑ แปลง เป็นที่อยู่อาศัยแบบบ้านเดี่ยว จำนวน ๑๘๑ แปลง นอกนั้นกันพื้นที่เป็นสาธารณูปโภค ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยที่ดินแปลงสโมสรและทะเลสาบ เนื้อที่ ๑๖,๐๖๐ ตารางวา มีขนาดเนื้อที่เท่าเดิม และแบ่งแผนผังโครงการเพื่อก่อสร้างเป็น ๑๗ ส่วน แปลงหมายเลข ๑๘๑ อยู่ในส่วนของที่ ๔

หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้แก้ไขแผนผังโครงการอีก ๔ ครั้ง รวมเป็น ๕ ครั้ง แก้ไขการแบ่งส่วนโครงการออกเป็น ๑๘ ส่วน ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินไปแล้ว ๑๗ ส่วน ต่อมาผู้ฟ้องคดีขอแก้ไขแผนผังโครงการ ครั้งที่ ๖ เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๗ โดยขอนำที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ มาแบ่งเป็นแปลงย่อย จำนวน ๑๐ แปลง เป็นพื้นที่สโมสร สระว่ายน้ำ สนามเทนนิส สนามแบดมินตันและสนามสควอช ถนน และพื้นที่ทะเลสาบ จำนวน ๔ แปลง เป็นที่ดินแปลงจำหน่าย จำนวน ๖ แปลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ แล้วมีมติไม่เห็นชอบให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขแผนผังโครงการได้ เนื่องจากที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ ตกเป็นสาธารณูปโภคของโครงการ ตามนัยมติคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๕ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ วินิจฉัยอุทธรณ์ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ มีมติยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวตกเป็นสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต ซึ่งผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ใช้ประโยชน์ตลอดมา สาธารณูปโภคดังกล่าวจึงตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่การจัดสรรที่ดิน ไม่อาจแบ่งแยกเป็นแปลงย่อยและจำหน่ายได้ เพราะเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก อันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ที่ไม่เห็นชอบแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ขอแก้ไข ครั้งที่ ๖ ตามที่ผู้ฟ้องคดีเสนอ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ ที่มีมติให้ยืนตามในเรื่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ในการมีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดิน ครั้งที่ ๖ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้เหตุผลว่า เนื่องจากที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ ซึ่งเป็นที่ตั้งของสโมสรและทะเลสาบเป็นสาธารณูปโภคของโครงการ จึงไม่สามารถนำมาแก้ไขเป็นแปลงย่อย เพื่อจำหน่ายได้ แต่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าไม่เคยแสดงเจตนายกสโมสรให้เป็นสาธารณูปโภค ทั้งได้สงวนสิทธิไว้เป็นของตนเอง โดยได้เข้าดำเนินการบริหารภายในสโมสร สโมสรดังกล่าวไม่เป็นสาธารณูปโภคในโครงการ คดีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า สโมสรที่ผู้ฟ้องคดีได้จัดให้มีขึ้นตามโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าว เป็นสาธารณูปโภคหรือไม่ พิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินแล้วเห็นว่า การจัดสรรที่ดินก่อนวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จะต้องได้รับอนุญาตจาก

คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ตามข้อ ๑๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และการจัดสรรที่ดินตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ถือครองที่ดินที่ ๑ หรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓ ตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ อนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๓ บัญญัติว่า สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น เพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ใน ภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดิน หรือผู้รับโอนคนต่อไปที่จะบำรุงรักษา กิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์ แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ เมื่อพิจารณาแผนผังและโครงการของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับอนุญาต ให้ดำเนินการว่า ได้จัดให้สโมสรเป็นสาธารณูปโภคเพื่อการจัดสรรที่ดินโครงการนี้หรือไม่ ปรากฏตามคำขออนุญาต ทำการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๓๓ และเอกสารผังแปลงที่ดินแนบท้ายคำขออนุญาต ดังกล่าวว่า สโมสรและทะเลสาบในโครงการ มีเนื้อที่ ๔๐ ไร่ ๖๐ ตารางวา (๑๖,๐๖๐ ตารางวา) โดยไม่ปรากฏ การระบุว่าเป็นสาธารณูปโภค แต่ในบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี ซึ่งให้ถ้อยคำโดยนายพิพัฒน์ฯ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๓ ระบุว่า ตามมติข้อ ๙ แจ้งให้ผู้ขอทราบฯ บริเวณสโมสรถ้าไม่แก้ไขเป็นแปลงใหญ่ระบุหมายเลข และจัดให้มีท่อระบายน้ำโดยรอบแล้ว ก็ตกเป็นสาธารณูปโภคตามข้อกำหนดของการจัดสรรที่ดิน ข้าพเจ้า รับทราบแล้วยินยอมจัดทำสโมสรและทะเลสาบตามแผนผังโครงการดังกล่าว และต่อมาในการพิจารณาคำขออนุญาต ให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดินดังกล่าว เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๓ ผู้ถือครองที่ดินที่ ๑ ได้มีเงื่อนไขให้ ผู้ขอรับโอน เป็นลายลักษณ์อักษรว่า ที่ดินแปลงที่แบ่งไว้เป็นสาธารณูปโภคที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ และแจ้งให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ในโครงการทราบล่วงหน้า หลังจากนั้นปรากฏข้อความในหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๖/๒๓๑๗๖ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ความว่า ผู้ขอได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ รับทราบมติและยืนยันว่า ที่ดินแปลง ที่แบ่งไว้เป็นสโมสร จะให้เป็นสาธารณูปโภคที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ และแจ้งให้ผู้ซื้อทราบล่วงหน้าแล้ว ขอให้จังหวัดดำเนินการต่อไปในเรื่องเกี่ยวกับการออกใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดี ปฏิเสธในเรื่องดังกล่าวว่า ไม่เคยยืนยันเป็นลายลักษณ์อักษรให้ที่ดินแปลงที่แบ่งไว้เป็นสโมสรเป็นสาธารณูปโภค ตามเงื่อนไขของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น ในคดีนี้จึงต้องพิจารณาให้ได้ข้อยุติก่อนว่า มีการยืนยันตามเงื่อนไขของ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยให้ที่ดินที่แบ่งไว้เป็นสโมสรเป็นสาธารณูปโภคแล้วหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมาย แห่งแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๒๐ บัญญัติว่า ตัวการย่อมมีความผูกพันต่อบุคคลภายนอกในกิจการทั้งหลายอันตัวแทน หรือตัวแทนช่วงได้ทำไปภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือ มอบอำนาจ ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ให้นายพิพัฒน์ สุขุมลันตร์ เป็นผู้มีอำนาจจัดการยื่นเรื่องขออนุญาต ทำการจัดสรรที่ดิน นำตรวจสาธารณูปโภค รับรองเอกสาร รับใบอนุญาตจัดสรรที่ดิน รับโอน ตลอดจนให้ถ้อยคำ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการขอจัดสรรที่ดินโครงการพิพาท ดังนั้น ความผูกพันระหว่างผู้ฟ้องคดีกับ นายพิพัฒน์ฯ ในเรื่องที่ยอมมอบอำนาจจึงมีฐานะเป็นตัวการกับตัวแทน การที่ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ นายพิพัฒน์ฯ ผู้รับมอบอำนาจจากผู้ฟ้องคดีได้บันทึกว่า “ได้รับเรื่องแล้ว” ในเอกสารหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๖/๒๓๑๗๖ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นเอกสารที่มีข้อความว่า ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขอได้มีหนังสือ รับทราบมติและยืนยันว่า ที่ดินแปลงที่แบ่งไว้เป็นสโมสรจะให้เป็นสาธารณูปโภคที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ ดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าตัวแทนของผู้ฟ้องคดีได้ทราบเรื่องการยืนยันตามเงื่อนไขให้ที่ดินแปลงที่แบ่งไว้



เป็นสโมสรเป็นสาธารณูปโภคแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และเมื่อเป็นการกระทำภายในขอบอำนาจแห่งฐานตัวแทน จึงผูกพันตัวการตามมาตรา ๘๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นตัวการได้ทราบข้อมูลดังกล่าวแล้วเช่นกัน ซึ่งหากเรื่องดังกล่าวไม่เป็นความจริง ไม่ว่าด้วยเหตุหนังสือลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ ดังกล่าวไม่มีอยู่จริง หรือมีอยู่แต่เนื้อความเป็นประการอื่น นายพิพัฒน์ฯ ผู้รับมอบอำนาจหรือผู้ฟ้องคดีเองก็น่าจะได้แย้งตั้งแต่แรก เพราะเป็นเรื่องที่ขัดกับเจตนารมณ์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเสมอมาว่าไม่ต้องการให้สโมสรเป็นสาธารณูปโภค แต่ผู้ฟ้องคดีกลับนิ่งเฉยมาโดยตลอด ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงเงื่อนไขทั้งสองประการ ที่คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๔๒/๒๕๓๓ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๓ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการแล้ว เห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นเงื่อนไขบังคับก่อน ซึ่งหากเงื่อนไขนี้ยังไม่สำเร็จการอนุญาตก็ไม่เกิดขึ้น ปรากฏตามข้อความในหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๖/๒๓๑๓๖ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๓ และรายงานการประชุมคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๕ ดังนั้น จึงต้องรับฟังว่า มีการปฏิบัติตามเงื่อนไขแล้ว โดยผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ขออนุญาตได้ยืนยันว่าที่ดินแปลงที่แบ่งไว้เป็นสโมสรจะให้ป็นสาธารณูปโภคที่มีการเรียกเก็บค่าบริการ อีกทั้งสัญญาจะซื้อขายที่ดินโครงการคฤหาสน์ทนายเลขที่ A๐๔๔ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๓๗ ข้อ ๑๒ และเลขที่ D๑ ลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ข้อ ๑๐ ระบุว่า “ผู้จะซื้อจะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้อกำหนดด้วยเรื่องการบริการชุมชน อันได้แก่ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และส่วนบริการสาธารณะต่างๆ เช่น สโมสร ฯลฯ” ซึ่งแม้ว่าจะป็นข้อกำหนดหน้าที่ของผู้ซื้อ แต่ก็แสดงให้เห็นเจตนาของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้จะขายที่จะให้สโมสรเป็นสาธารณูปโภค ประกอบกับตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึงปัจจุบัน ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการให้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสโมสรและทะเลสาบ โดยมีการเรียกเก็บค่าบริการจากผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการนี้มาโดยตลอด จึงเท่ากับเป็นการรับรองการดำเนินการของนายพิพัฒน์ฯ ผู้รับมอบอำนาจในการจัดการยื่นเรื่องขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ประเด็นต้องพิจารณาต่อไปมีว่า การที่ต่อมาคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๔/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๓๕ อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน ครั้งที่ ๑ โดยให้ที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ เป็นแปลงขาย ทั้งที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ตั้งสโมสรและทะเลสาบในแผนผังแรก และรับว่าเป็นสาธารณูปโภคในโครงการจัดสรรดังกล่าว นั้น ทำให้ที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ ไม่เป็นที่ดินแปลงสาธารณูปโภคหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามหลักฐานรายงานการประชุมดังกล่าวปรากฏว่า ก่อนการลงมติได้มีข้อมูลประกอบการพิจารณาว่า มีการกันพื้นที่เป็นสโมสรและทะเลสาบไว้ ๑ แห่ง เนื้อที่เท่าเดิม เช่นนี้พื้นที่ดังกล่าวย่อมอยู่นอกเหนือการมีมติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการ เนื่องจากเมื่อมีการกันส่วนพื้นที่สโมสรและทะเลสาบออกไปแต่แรก ก็ไม่อาจนำที่ดินแปลงที่ตั้งสโมสรหมายเลข ๑๘๑ มาแบ่งขายได้อีก ประกอบกับเมื่อพิจารณามติของคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินดังกล่าวแล้วเห็นว่า คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินไม่ได้มีมติในประเด็นเปลี่ยนแปลงสถานะการเป็นแปลงสาธารณูปโภคของที่ดินที่ตั้งสโมสรและทะเลสาบแต่อย่างใด ซึ่งหากจะมีความเห็นเช่นนั้นจำเป็นต้องให้ปรากฏไว้อย่างชัดแจ้ง เนื่องจากการกระทบต่อสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่จะได้ใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ดังนั้น ที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ ซึ่งเป็นที่ตั้งสโมสรและทะเลสาบจึงคงมีสถานะเป็นที่ดินแปลงสาธารณูปโภคต่อไป

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไป คือ ความชอบด้วยกฎหมายของมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในการประชุม ครั้งที่ ๖ /๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๗ พิจารณาแล้วเห็นว่า ในการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๒๘๖ และบังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้มีบทเฉพาะกาล ในมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า ใบอนุญาตหรือการอนุญาตใดๆ ที่ได้ให้ไว้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นใบอนุญาต และการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ และตามมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติว่าสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่นให้ตกอยู่ในภาระจ่ายอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ดังนั้น สโมสรและทะเลสาบในโครงการดังกล่าวซึ่งเป็นสาธารณูปโภคตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ จึงยังคงเป็นสาธารณูปโภคต่อไป ตามมาตรา ๖๙ ประกอบมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอแก้ไขแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน ครั้งที่ ๖ โดยขอนำที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ มาแบ่งเป็นแปลงย่อย ๑๐ แปลง โดยในแปลงย่อย ๑๐ แปลง ดังกล่าว กำหนดให้แปลงย่อยหมายเลข ๑๘๗-๒๐๒ เป็นที่ดินแปลงจำหน่าย อันมีผลให้ภายหลังการแก้ไขที่ดินที่เป็นสโมสรและทะเลสาบ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคและตกอยู่ในภาระจ่ายอม เพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามความในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จะมีพื้นที่ลดน้อยลงไปจากเดิม และเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก คำขอแก้ไขแผนผังและโครงการดังกล่าว จึงขัดต่อเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และไม่อาจกระทำได้ตามความในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ไม่เห็นชอบแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ขอแก้ไขครั้งที่ ๖ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ ให้ยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ จดจำนองเพื่อค้ำประกันเงินกู้ของผู้ฟ้องคดีแล้วแสดงว่า ที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ ไม่เคยมีสภาพเป็นที่ดินแปลงสาธารณูปโภคนั้น เห็นว่า ข้อ ๑๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ กำหนดว่าในกรณีผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอจัดสรร หรือมีกรรมสิทธิ์แต่มีภาระผูกพันอยู่ เมื่อคณะกรรมการเห็นสมควรจะอนุญาตตามคำขอ คณะกรรมการต้องให้ผู้ขอจัดการให้ที่ดินที่ขอจัดสรรนั้น มีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยปราศจากภาระผูกพันใด ๆ เสียก่อนออกใบอนุญาต เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำที่ดินแปลงหมายเลข ๑๘๑ (โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๙๔๙๑๑) จดจำนองเพื่อค้ำประกันเงินกู้ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นระยะเวลาก่อนที่จะที่ดินแปลงดังกล่าวจะได้รับอนุญาตในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๖ ให้ทำการจัดสรรที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงกระทำการจดจำนองในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๓๕ ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้บัญญัติห้ามไว้ และข้อเท็จจริงยังปรากฏอีกว่า ผู้ฟ้องคดีได้จัดการให้ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ปลดจำนองให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นวันก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแปลงดังกล่าว ในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๖ จึงเป็นการที่ผู้ขอจัดสรรที่ดินได้จัดการให้ที่ดินที่จัดสรรมีชื่อผู้ขอเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยปราศจากภาระผูกพันก่อนออกใบอนุญาตตามข้อ ๑๒ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ แล้ว ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๐๐/๒๕๕๐

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๙๓๑/๒๕๕๕

ระหว่าง บริษัท พาร์ควิลเลจ จำกัด

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๑

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน บริเวณแขวงท่าข้าม เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร รวม ๖ โฉนด เนื้อที่ประมาณ ๖๓ ไร่ ๒ งาน ๕๙.๙ ตารางวา แบ่งเป็นที่ดินแปลงย่อย จำนวน ๒๓๑ แปลง ประเภทบ้านเดี่ยว จำนวน ๒๒๘ แปลง ประเภทที่ดินเปล่า จำนวน ๓ แปลง โดยแปลงจำหน่าย ประเภทที่ดินเปล่า หมายเลขที่ ๒๓๑ และสวนสาธารณะของโครงการตั้งอยู่บริเวณใต้แนวเขตเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง ขนาดแรงดัน ๒๓๐,๐๐๐ โวลต์ ซึ่งการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้ประกาศกำหนดแนวเขตเดินสายวัด จากจุดศูนย์กลางของเสาตั้งฉากออกไปด้านข้าง ด้านทิศตะวันออก ๒๐ เมตร ด้านทิศตะวันตก ๒๕ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ไม่เห็นชอบแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้จัดทำสวนสาธารณะตั้งอยู่ภายใต้แนว เสาไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งเป็นบริเวณที่ไม่เหมาะสมและไม่มีหนังสือรับรองด้านความปลอดภัยการใช้ประโยชน์จาก หน่วยงานผู้รับผิดชอบ ประกอบกับผู้ฟ้องคดียังปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๕ ไม่ครบถ้วน จำนวน ๕ ประการ และก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ได้ขอรังวัดรวมโฉนดที่ดินทั้ง ๖ แปลง ที่ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินเป็นแปลงเดียว แล้วแบ่งเป็นแปลงย่อย จำนวน ๕ แปลง คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๗๖๕๙, ๑๓๗๖๖๐, ๑๔๒๒๑๘, ๑๔๒๒๒๐ และ ๑๔๒๒๒๒ และได้ ยื่นอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แล้วมีมติเห็นด้วยกับมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยพิจารณาเรื่องความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สินของผู้บริโภค และเห็นว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยมีเงื่อนไขซึ่งมิได้รับรองให้ชัดเจน ในเรื่องความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอทำการจัดสรรที่ดินใหม่ ตามโฉนดที่ดิน เลขที่ ๑๓๗๖๕๙, ๑๓๗๖๖๐ และ ๑๔๒๒๑๘ โดยมีได้นำโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๒๒๒๐ และ ๑๔๒๒๒๒ ที่อยู่ใต้ แนวสายไฟฟ้าแรงสูงมายื่นขอจัดสรรที่ดินด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดสรรที่ดิน เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ไม่สุจริต เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและเสียโอกาสทางการค้า ไม่สามารถ ประกอบกิจการค้าที่ดินตามที่ได้รับคำขอจัดสรรบ้านและที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีได้ ขอให้ศาล มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสวนสาธารณะของโครงการจัดสรรที่ดิน หรือจำหน่ายที่ดินจัดสรรที่ตั้งอยู่บริเวณ ภายใต้อำนาจเสาไฟฟ้าแรงสูง เป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร โดยเฉพาะการได้สิทธิในที่ดินจัดสรร และการกำหนดให้มีผู้รับผิดชอบบำรุงรักษาสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายดังกล่าว ตามมาตรา ๗ ประกอบมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) กำหนดนโยบายการจัดสรรที่ดิน (๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน (๓) ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ที่คณะกรรมการเสนอตามมาตรา ๑๔ (๑) (๔) กำหนดแบบมาตรฐานของสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินจัดสรรเพื่อให้ผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินใช้ในประกอบกิจการตามพระราชบัญญัตินี้ (๕) วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน (๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น และมาตรา ๑๓ ประกอบมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดทุกจังหวัด โดยในกรุงเทพมหานครให้มีคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้(๑) ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง (๒) พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาตหรือการเพิกถอนการโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน (๓) ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามแผนผัง โครงการหรือวิธีการที่ได้รับอนุญาต (๔) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น และมาตรา ๑๖ บัญญัติว่าการออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๑๔ (๑) ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำ แผนผัง โครงการ และวิธีการในการจัดสรรที่ดินเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย การสาธารณสุข และการผังเมือง ตลอดจนการอื่นที่จำเป็นในการจัดสรรที่ดินให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นของจังหวัดนั้น โดยให้กำหนดเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ด้วย คือ (๑) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุด หรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้ (๒) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร (๓) ระบบการระบายน้ำ การบำบัดน้ำเสีย และการกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล (๔) ระบบและมาตรฐานของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อม การส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ และการบริหารชุมชน

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๗๖๕๘ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๗๖๕๙ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๗๖๖๐ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๒๒๑๘ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๒๒๒๐ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๒๒๒๒ รวม ๖ โฉนด ตั้งอยู่แขวงท่าข้าม เขตบางขุนเทียน กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ประมาณ ๖๓ ไร่ ๑ งาน ๕๙.๙ ตารางวา ต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางขุนเทียน โดยในแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้จัดทำสวนสาธารณะ เนื้อที่ ๑,๗๔๕.๗๓ ตารางวา ตั้งอยู่ภายใต้แนวเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง และได้แสดงที่ดินแปลงย่อยหมายเลขที่ ๒๓๑ ซึ่งเป็นประเภทที่ดินเปล่า ตั้งอยู่บริเวณภายใต้แนวเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงเป็นแปลงจำหน่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ แล้ว มีมติไม่เห็นชอบแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยให้



เหตุผลว่าผู้ฟ้องคดีได้จัดทำสวนสาธารณะเนื้อที่ ๑,๗๔๕.๗๓ ตารางวา และที่ดินแปลงย่อยหมายเลขที่ ๒๓๑ ซึ่งเป็นประเภทที่ดินเปล่าและเป็นแปลงจำหน่ายอยู่ภายใต้แนวเสาไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งเป็นบริเวณไม่เหมาะสม และไม่มีหนังสือรับรองด้านความปลอดภัยการใช้ประโยชน์จากหน่วยงานผู้รับผิดชอบ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์มติดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แล้วมีมติยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดสรรและจำหน่ายที่ดินตามคำขอ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินภายในจังหวัดให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ รวมทั้งให้อำนาจหน้าที่พิจารณาเกี่ยวกับคำขออนุญาต การออกใบอนุญาต การโอนใบอนุญาต หรือการเพิกถอน การโอนใบอนุญาตให้จัดสรรที่ดิน ตามมาตรา ๑๔(๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งในการพิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตตามคำขอ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ โดยมีมติไม่ออกใบอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทำการจัดสรรที่ดิน และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลาง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการจัดสรรที่ดินโดยทั่วไป รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของผู้ขอออกใบอนุญาตทำการจัดสรรที่ดินหรือผู้จัดสรรที่ดิน ตามมาตรา ๘(๕) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แล้วมีมติยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดสรรและจำหน่ายที่ดิน จึงเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และกระบวนกรขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ตามความในมาตรา ๑๔(๒) และมาตรา ๘(๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ดังนั้น แม้จะไม่มีกฎหมายให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองห้ามมิให้นำที่ดินใต้เสาไฟฟ้าแรงสูงไปจำหน่ายหรือจัดทำสวนสาธารณะ แต่กรณีที่ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การนำที่ดินบริเวณใต้แนวเขตเสาส่งไฟฟ้าแรงสูงมาจัดทำเป็นสวนสาธารณะ ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคในที่ดินจัดสรรและการนำที่ดินแปลงย่อยหมายเลขที่ ๒๓๑ เป็นแปลงจำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร เป็นการกระทำที่เสี่ยงต่อการเกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้เข้าไปใช้ประโยชน์ตลอดจนผู้อยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรดังกล่าว อีกทั้งยังต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยกำหนด จึงเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงมีดุลพินิจพิจารณาไม่อนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำสวนสาธารณะของโครงการจัดสรรที่ดิน และจำหน่ายที่ดินจัดสรรที่ตั้งอยู่บริเวณภายใต้แนวเขตเสาส่งไฟฟ้าแรงสูง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติยืนตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้นเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า แผนผังโครงการจัดสรรที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้จัดทำสวนสาธารณะ เนื้อที่ ๑,๗๔๕.๗๓ ตารางวา และได้แสดงที่ดินแปลงย่อยแปลงหมายเลขที่ ๒๓๑ ซึ่งเป็นประเภทที่ดินเปล่า ตั้งอยู่บริเวณภายใต้แนวเขตสายส่งไฟฟ้าแรงสูงเป็นแปลงจำหน่าย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือไม่ปลอดภัยแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรซึ่งเป็นผู้บริโภค การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีมติไม่อนุญาตให้นำที่ดินพิพาทที่อยู่ภายใต้แนวเขตสายส่งไฟฟ้าแรงสูงมาจัดทำสวนสาธารณะของโครงการจัดสรรที่ดิน หรือ

จำหน่ายที่ดินจัดสรรที่ตั้งอยู่บริเวณภายใต้แนวเขตเสาไฟฟ้าแรงสูง ถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบตามความในมาตรา ๘ และมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายดังกล่าว ในการคุ้มครองผู้บริโภคในโครงการจัดสรรที่ดินให้ได้รับความปลอดภัย มติของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีนำที่ดินที่อยู่ภายใต้แนวเขตเสาไฟฟ้าแรงสูง จัดทำสวนสาธารณะของโครงการจัดสรรที่ดิน หรือจำหน่ายเป็นที่ดินจัดสรร จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย

ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่าหากศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่าดุลพินิจของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายจะกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ เพราะเมื่อสายไฟฟ้าผ่านที่ดินแปลงใดที่ดินแปลงนั้นจะต้องเสียหายไปหมดทั้งแปลงก็จะมีประชาชนรายไดยินยอมให้ใช้ที่ดินของตน ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่อาจใช้ดุลพินิจได้นั้น เห็นว่า มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ บัญญัติให้ กฟผ. จ่ายเงินค่าทดแทนตามความเป็นธรรมแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินหรือผู้ทรงสิทธิอื่นในการใช้ที่ดินที่ประกาศกำหนดเป็นเขตเดินสายไฟฟ้า นอกจากผู้ฟ้องคดีจะได้รับค่าทดแทนความเป็นธรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีก็ได้มีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินให้แก่ กฟผ. แต่อย่างไรก็ตามผู้ฟ้องคดียังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทได้ เพียงแต่จำกัดการใช้ประโยชน์ในกิจการบางอย่างเท่านั้น จึงถือได้ว่าหน่วยงานของรัฐได้เยียวยาความเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเป็นธรรมตามสมควรแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๘ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีจัดสรรและจำหน่ายที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่ยืนตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๗๙๗/๒๕๕๐

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๗๓/๒๕๕๕

ระหว่าง นางสุกัญญา เพื่อนชอบ ที่ ๑ กับพวกรวม ๖๕ คน

ผู้ฟ้องคดี

นายศิษฏพล ทองวิไลโพธิ์ (คู่กรณีฝ่ายที่สาม)

ผู้ร้องสอด

เทศบาลนครปากเกร็ด ที่ ๑

นายกเทศมนตรีนครปากเกร็ด ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อบ้านพร้อมที่ดินอยู่อาศัยในหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เดน ๑ ตำบลปากเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเป็นการจัดสรรที่ดินของบริษัท ศรีบรรยงศ์การเคหะ จำกัด ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แบ่งที่ดินเป็นแปลงย่อย จำนวน ๒๐๙ แปลง เป็นที่อยู่อาศัย (บ้านเดี่ยว) จำนวน ๑๒๖ แปลง บ้านแฝด จำนวน ๑๐ แปลง บ้านแถว จำนวน ๕๖ แปลง ที่ประกอบอาคารพาณิชย์ จำนวน ๑๖ แปลง แบ่งขายให้แปลงข้างเคียง ๑ แปลง ผู้จัดสรรที่ดินได้ขาย

ที่ดินเปล่า จำนวน ๒ แปลง ให้นางชวพร หรือณัฐวรรณ สุขกสิ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ ต่อมานางชวพร ได้ยกที่ดินให้ผู้ร้องสอด และบริษัท ศรีบรรยงค์การเคหะ จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนโอนถนนในโครงการ ให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๓๖ หลังจากนั้นผู้ร้องสอดได้ยื่นคำขออนุญาต ก่อสร้างอาคารในโฉนดที่ดินทั้ง ๒ แปลง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้าง อาคาร ค.ส.ล. ๔ ชั้น จำนวน ๔ คูหา เป็นที่พักอาศัย จำนวน ๓๒ ห้อง แต่ละห้องแยกเป็นสัดส่วน มีห้องน้ำต่างหาก มีพื้นที่ใช้สอยรวม ๑,๑๓๔ ตารางเมตร พร้อมทั้งออกใบอนุญาตดัดแปลงอาคารให้ผู้ร้องสอดด้วย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผิดไปจากเงื่อนไขตามแผนผังโครงการ จัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต และเจตนารมณ์ของการจัดสรรที่ดินที่จำกัดให้มีอาคารประเภทบ้านเดี่ยวและบ้านแถว แบบทาวนเฮ้าส์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ในการพิจารณาอนุญาตก่อสร้างอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นอกจากจะต้องพิจารณาตาม พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ แล้ว ยังต้องพิจารณากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ กฎหมายผังเมือง กฎหมายจัดสรรที่ดิน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า อาคารที่พักอาศัยได้ก่อสร้างอยู่ในที่ดินจัดสรรของหมู่บ้านเกร็ดแก้ว การ์เด็น ๒ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร จึงต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินด้วย ซึ่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ที่บังคับใช้อยู่ในขณะที่ยกที่ดิน ศรีบรรยงค์การเคหะ จำกัด ทำการจัดสรรที่ดินโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินที่มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรร และต้อง การควบคุมดูแลและกำหนดมาตรการการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประโยชน์แห่งการผังเมือง ความสะดวกแก่การจราจร สุขลักษณะ ความปลอดภัย และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมือง ซึ่งประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวได้แบ่ง การจัดสรรที่ดินออกเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) ที่อยู่อาศัย (๒) ที่ประกอบการพาณิชย์ (๓) ที่ประกอบการอุตสาหกรรม และกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินต้องยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน พร้อมทั้งแผนผังโครงการและวิธีการจัดสรรที่ดิน ต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน และเมื่อได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินแล้ว ผู้จัดสรรที่ดินจะต้อง ทำการจัดสรรที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรร ให้เป็นไปตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินตามที่ได้รับอนุญาตด้วย หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนผังโครงการก็จะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินก่อน ทั้งนี้ตามนัยข้อ ๗ ข้อ ๙ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๗ และข้อ ๓๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ซึ่งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะ ผูกพันกับที่ดินจัดสรรในโครงการจัดสรรตราบเท่าที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินจัดสรรตามกฎหมาย และย่อมผูกพัน ไปกับที่ดินจัดสรรเสมอ ไม่ว่าที่ดินจัดสรรนั้นจะโอนไปเป็นของบุคคลใดก็ตาม มิใช่เป็นเพียงข้อกำหนดที่ผูกพัน กับบุคคลหรือเฉพาะกับผู้จัดสรรที่ดินเท่านั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ร้องสอดเป็นผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๐๘๐ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๐๘๑ ซึ่งเป็นที่ดินจัดสรรหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็นท์ ๑ มาจากบริษัท ศรีบรรยงค์การเคหะ จำกัด ผู้จัดสรรที่ดิน ผู้ร้องสอดจึงต้องผูกพันตามข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ ที่ดินจัดสรรตามผังการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เด็นท์ ๑ ตามที่บริษัท ศรีบรรยงค์การเคหะ จำกัด ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินด้วย

มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า เมื่อบริษัท ศรีบรรยงค์การเคหะ จำกัด ผู้จัดสรรที่ดิน อุทิศถนนในที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการเดิน ๑ ให้เป็นสาธารณประโยชน์แล้ว ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินยังมีผลบังคับใช้อยู่หรือไม่ พิจารณาดูแล้วเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ข้อ ๙ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ในการวางข้อกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรที่ดิน ให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการอนามัย การคมนาคม ความปลอดภัย และการผังเมือง รวมทั้งเงื่อนไขในสิ่งต่อไปนี้ทุกประการ หรือบางประการ คือ (๑) ขนาดความกว้างและความยาวต่ำสุดหรือเนื้อที่จำนวนน้อยที่สุดของที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรได้ (๒) ระบบและมาตรฐานของถนนประเภทต่าง ๆ ทางเดินและทางเท้าในที่ดินจัดสรรทั้งหมด รวมทั้งการต่อเชื่อมกับถนนหรือทางสายนอกที่ดินจัดสรร (๓) ระบบการระบายน้ำ (๔) ระบบและมาตรฐานของสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะตามที่จำเป็น และข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า สาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจ่ายอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ วรรคสอง กำหนดว่า หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้อนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต จึงเห็นได้ว่า การวางแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินถือเป็นการวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรในเรื่องต่าง ๆ ภายในบริเวณขอบเขตแผนผัง เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามแนวทางที่กำหนด ซึ่งประกอบด้วย ระบบและมาตรฐานของถนนและทางเท้า ระบบการระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำโสโครก ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรศัพท์ ตลอดจนระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอื่นที่จำเป็น มิได้จำกัดเฉพาะแต่เพียงในเรื่องของถนนเท่านั้น ซึ่งการกำหนดระบบต่าง ๆ ข้างต้นต้องมีความสอดคล้องกับที่ดินที่ทำการจัดสรรเพื่อให้มาตรฐานด้านสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ มีความเหมาะสมกับจำนวนผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรที่ดิน การจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินจะทำได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินอนุญาตให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงได้เท่านั้น ตามนัยข้อ ๑๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แม้ว่า ข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวจะกำหนดให้หน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้น มิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไป ได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้อนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขตนั้น ก็มีความหมายแต่เพียงว่า ผู้จัดสรรที่ดินหมดหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการสาธารณูปโภคต่อไป หากได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีหน้าที่ในการบำรุงรักษาทรัพย์สินนั้นแทนผู้จัดสรรเท่านั้น มิได้มีความหมายหรือมีผลให้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ต้องเปลี่ยนแปลงหรือสิ้นผลไปไม่ แม้โดยผลของการอุทิศถนนในที่ดินจัดสรรให้เป็นสาธารณประโยชน์จะมีผลให้ประชาชนทั่วไปมีสิทธิที่จะใช้ถนนในหมู่บ้านเกร็ดแก้วการเดิน ๑ สัญจรไป - มา หรือใช้ประโยชน์ดังเช่นถนนสาธารณะทั่วไปได้ก็ตาม



แต่ประชาชนทั่วไปนั้นก็มีเพียงสิทธิที่จะใช้ถนนในการสัญจรไป - มาเท่านั้น มิได้มีผลให้ประชาชนทั่วไปกลายเป็นผู้ที่อยู่อาศัยในโครงการจัดสรร อันจะมีผลไปถึงระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอื่น ๆ ในโครงการไปด้วยไม่ ดังนั้น ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยระบบมาตรฐานของถนนและทางเท้า ระบบการระบายน้ำ ระบบบำบัดน้ำโสโครก ระบบไฟฟ้า ระบบประปา ระบบโทรศัพท์ ตลอดจนระบบสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะอื่นที่จำเป็น จึงยังมีผลใช้บังคับอยู่ การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า เมื่อบริษัท ศรีบรรยงค์การเคหะ จำกัด ผู้จัดสรรที่ดิน ได้อุทธรณ์ภายในโครงการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการเดิน ๑ ให้เป็นสาธารณประโยชน์แล้ว มีผลให้ข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรร ตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการเดิน ๑ ที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเดี่ยวจึงหมดสภาพบังคับไปโดยปริยาย นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

กรณีมีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น ๔ คูหา จำนวน ๓๒ ห้อง เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรให้ผิดไปจากแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดนิยามคำว่า “อาคารอยู่อาศัย” หมายความว่า อาคารซึ่งโดยปกติบุคคลใช้อาศัยได้ทั้งกลางวันและกลางคืน ไม่ว่าจะเป็นการอยู่อาศัยอย่างถาวรหรือชั่วคราว... “อาคารพาณิชย์” หมายความว่า อาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมหรือบริการธุรกิจ หรืออุตสาหกรรมที่ใช้เครื่องจักรที่มีกำลังการผลิตเทียบได้ไม่น้อยกว่า ๕ แรงม้า และให้หมายความรวมถึงอาคารอื่นใดที่ก่อสร้างห่างจากถนนหรือทางสาธารณะไม่เกิน ๒๐ เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้... “อาคารอยู่อาศัยรวม” หมายความว่า อาคารหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว... เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกใบอนุญาตให้ผู้ร้องสอดก่อสร้างอาคาร ค.ส.ล. ๔ ชั้น จำนวน ๔ คูหา เพื่อใช้พักอาศัย ซึ่งตามแบบแปลนในแต่ละคูหาได้กำหนดให้มีการแบ่งกันห้องออกเป็นห้องย่อย ๆ คูหาละ ๘ ห้อง รวม ๔ คูหา จำนวน ๓๒ ห้อง แต่ละห้องมีห้องน้ำ ห้องส้วมในตัวแยกต่างหากจากกัน จึงมีลักษณะเป็นอาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยสำหรับหลายครอบครัว โดยแบ่งออกเป็นหน่วยแยกจากกันสำหรับแต่ละครอบครัว กรณีจึงเห็นได้อย่างชัดแจ้งว่า อาคารพิพาทดังกล่าวผู้ร้องสอดมิได้มีเจตนาสร้างขึ้นเพื่อเป็นที่พักอาศัยสำหรับครอบครัวซึ่งเป็นเจ้าของอาคารและบริหารแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น แต่มีเจตนาสร้างอาคารพิพาทเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมเพื่อเป็นที่ประกอบกิจการพาณิชย์ หรือแสวงหาประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งด้วย เมื่ออาคารพิพาทมีระยะร่นด้านติดถนนสาธารณะมากที่สุด ๒ เมตร ซึ่งอาจใช้เป็นอาคารเพื่อประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมได้ อาคารพิพาทจึงยังมีลักษณะเป็นอาคารพาณิชย์อีกด้วย ทั้งนี้ ตามคำนิยามในข้อ ๑ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕๕ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เมื่อปรากฏว่าบริษัท ศรีบรรยงค์การเคหะ จำกัด ผู้ได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการเดิน ๑ ได้กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินให้เป็นประเภทที่ประกอบกิจการพาณิชย์ บ้านเดี่ยว บ้านแถว (ทาวน์เฮาส์) โดยที่ดินแปลงที่ ๑๔๗ และ ๑๔๘ อันเป็นที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๐๘๐ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๕๐๘๑ ที่ผู้ร้องสอดให้ก่อสร้างอาคารพิพาท ตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินกำหนดให้ก่อสร้างอาคารบ้านเดี่ยวใช้สำหรับเป็นที่พักอาศัย นอกจากนี้ในใบโฆษณาขายบ้านของโครงการจัดสรรยังได้กำหนดให้ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นบ้านเดี่ยว ๒ ชั้น

จึงเห็นได้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านเกร็ดแก้วการ์เดน ๑ จะกระทำได้แต่เฉพาะเป็นบ้านเดี่ยว ใช้สำหรับพักอาศัยเท่านั้น ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบการพาณิชย์ หรือการอื่นใดให้ผิดไปจากแผนผังโครงการ ตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินได้ และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าอาคารที่ผู้ร้องสอ ดทำการก่อสร้างในที่ดินจัดสรร มีลักษณะเป็นอาคารอยู่อาศัยรวมและอาคารพาณิชย์ จึงเป็นการใช้ประโยชน์ ที่ดินจัดสรรผิดไปจากข้อกำหนดในแผนผังโครงการจัดสรรที่ดิน ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะ เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้ผู้ร้องสอ ดก่อสร้างอาคาร ๔ ชั้น รวม ๓๒ ห้อง โดยระบุว่า เพื่อใช้เป็นพักอาศัยเท่านั้น จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อข้อกำหนดและเจตนารมณ์ของการใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดสรรดังกล่าว ซึ่งการวางแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินถือเป็นการวางข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรร ในเรื่องต่าง ๆ ภายในบริเวณขอบเขตแผนผังเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปตามแนวทางที่กำหนด รวมทั้ง เพื่อประโยชน์เกี่ยวกับการสาธารณสุข การรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อม การคมนาคม การจราจร ความปลอดภัย การสาธารณูปโภค และการผังเมืองซึ่งจำเป็นต่อการรักษาสภาพแวดล้อม การส่งเสริมสภาพความเป็นอยู่ และการบริหารชุมชน อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) การใช้ประโยชน์ที่ดินจัดสรรให้ผิดไปจากแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินจึงไม่อาจกระทำได้นอกจากนี้การอนุญาต ให้ก่อสร้างอาคารที่มีการแบ่งออกเป็นห้องจำนวนมาก ย่อมส่งผลกระทบต่อระบบมาตรฐานด้านสาธารณสุข โภค และบริการสาธารณะ เพื่อรองรับผู้ซื้อที่ดินจัดสรรหรือผู้อยู่อาศัยและบริหารตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ควบคุมการจัดสรรที่ดินกำหนดในการอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นลดลงหรือเสื่อมประโยชน์ต่อการใช้สอย และจะทำให้เกิดความไม่สะดวกสบาย ความไม่พอเพียงของสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ ดังนั้น การออกใบอนุญาตดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิประโยชน์ของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรส่วนรวม ที่ต้องได้รับผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ไม่เหมาะสมต่อการอยู่อาศัยอย่างปกติสุขภายในหมู่บ้านจัดสรร และขัดต่อเจตนารมณ์แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แม้ต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติ การจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกมาบังคับใช้แทนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) โดยให้มีผล ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๔๓ แต่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครอง ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโดยจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินเช่นกัน ด้วยเหตุผล ดังที่ได้วินิจฉัยมา การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเลขที่ ๘๖๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ และใบอนุญาตดัดแปลงอาคารเลขที่ ๒๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ ให้ผู้ร้องสอ ด จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับ การควบคุมอาคาร การออกใบอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า การออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ในประเด็นอื่นอีก การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๘๖๐/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ และใบอนุญาตดัดแปลงอาคารเลขที่ ๒๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๔๘ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ออกใบอนุญาตนั้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๑๖ - ๕๑๙/๒๕๕๑

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๒๑ - ๘๒๔/๒๕๕๕

ระหว่าง นายสำเร็จ ตันพัชรพิสุทธิ์ ที่ ๑ กับพวกรวม ๗ คน

ผู้ฟ้องคดี

กรุงเทพมหานคร ที่ ๑

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

ปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ ๓

ผู้อำนวยการเขตลาดพร้าว ที่ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินและอาคารพาณิชย์ในโครงการจัดสรรที่ดินของบริษัท โกศลค้าไม้ จำกัด ตั้งอยู่ที่ซอยลาดปลาเค้า ๔๖ เมื่อเริ่มดำเนินการจัดสรรที่ดินบริษัท ฯ ได้นำพื้นที่บางส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๒๒๕๔ ก่อสร้างเป็นรั้วกำแพงคอนกรีตล้อมรอบที่ดินตามโครงการจัดสรรที่ดิน และนำที่ดินอีกบางส่วนของโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าวก่อสร้างเป็นถนนภายในหมู่บ้านจัดสรร ต่อมาบริษัท ฯ ได้จดทะเบียนโอนถนนภายในหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งปัจจุบันคือซอยลาดปลาเค้า ๔๖ มีลักษณะเป็นซอยตันท้ายซอยจดแนวเขตรั้วกำแพงคอนกรีตของโครงการจัดสรรที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกใบอนุญาตให้ทำทางเชื่อมในที่สาธารณะให้แก่นายสมโภชน์ แยมจัน เจ้าของที่ดินที่อยู่นอกเขตรั้วกำแพงโครงการจัดสรรที่ดิน เพื่อให้ นายสมโภชน์ ฯ ทำทางเชื่อมระหว่างที่ดินของนายสมโภชน์ ฯ กับที่ดินอันเป็นทางสาธารณประโยชน์ (ซอยลาดปลาเค้า ๔๖) โดยนายสมโภชน์ ฯ ได้ทำการทุบทำลายรั้วกำแพงคอนกรีตของโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อทำการเชื่อมทางดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า รั้วกำแพงคอนกรีตพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งใช้บังคับอยู่ขณะเกิดเหตุพิพาทคดีนี้ บัญญัติว่า การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ มาตรา ๔๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับขณะที่ทำการจัดสรรที่ดินอันเป็นข้อพิพาทในคดีนี้ บัญญัติว่าสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร

และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นโดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายออมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ วรรคสอง บัญญัติว่า หน้าที่ในการบำรุงรักษาตามวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปได้อุทิศทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือได้โอนให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งท้องที่ที่ดินจะจัดสรรอยู่ในเขต มาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติว่า ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ (๑) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (๒) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต (๓) อำนาจหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย และมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติเดียวกันบัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่นให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้... (๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ กำหนดว่า การตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้า และทำทางเชื่อมในที่สาธารณะ จะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาต การยื่นคำขออนุญาตให้ปฏิบัติตามแบบทำยระเบียบนี้ พร้อมทั้งยื่นแบบแปลนและแผนผังและรายละเอียด จำนวน ๓ ชุด ณ สำนักงานเขตท้องที่ และข้อ ๖ ของระเบียบเดียวกัน กำหนดว่า เมื่อสำนักงานเขตได้รับคำขออนุญาตตามข้อ ๕ และตรวจสอบความถูกต้องแล้ว ถ้าถนนหรือซอยใดอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักงานเขตให้ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้พิจารณาอนุญาต...

เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริษัท โกศลคำไม้ จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินได้ก่อสร้างรั้วกำแพงคอนกรีตเมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และเสร็จสิ้นก่อนที่ผู้จัดสรรที่ดินจะก่อสร้างอาคารพาณิชย์ โดยแบ่งแยกโฉนดที่ดินเป็นแปลงย่อยเสร็จสิ้นเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๓๓ มีรั้วกำแพงคอนกรีตเป็นแนวเขตของที่ดินที่จะทำการจัดสรร โดยหลังรั้วกำแพงคอนกรีตท้ายโครงการเป็นที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๒๔๙๗ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๒๔๙๘ ของนายสมโภชน์ แยมจัน โครงการนี้ผู้จัดสรรที่ดินแบ่งที่ดินจัดสรรและอาคารออกเป็นสองด้านโดยมีถนนอยู่ระหว่างกลาง ท้ายซอยจรดรั้วกำแพงคอนกรีต จึงมีทางเข้าออกทางเดียวเพื่อสะดวกแก่การรักษาความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้อาศัยในชุมชนที่ดินจัดสรร และเป็นการจูงใจให้ผู้ซื้อที่ดินพร้อมอาคารเห็นว่าโครงการจัดสรรที่ดินนี้เป็นขอยตัน การสัญจรไม่พลุกพล่าน เหมาะสำหรับใช้เป็นที่อยู่อาศัย ถนนดังกล่าวเดิมเป็นถนนลูกรัง เมื่อมีการก่อสร้างอาคารเสร็จแล้ว จึงได้ทำเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กพร้อมวางท่อระบายน้ำเสร็จสิ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้ผู้ที่ซื้อที่ดินจัดสรรและอยู่อาศัยในโครงการนี้ใช้ประโยชน์ในการสัญจรร่วมกัน ดังนั้น รั้วกำแพงและถนนคอนกรีตดังกล่าวจึงเป็นสาธารณูปโภคที่ตกอยู่ในภาระจ่ายออมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามข้อ ๓๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ แม้อมาบริษัท โกศลคำไม้ จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินได้จดทะเบียนโอนที่ดินส่วนที่เป็นถนนคอนกรีตขอยลาดปลาเค้า ๔๖ ที่พิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๒ ถนนคอนกรีตดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งอยู่ในอำนาจการดูแลรักษาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แต่ไม่อาจหมายรวมถึงรั้วกำแพงคอนกรีตเสริมเหล็ก ที่สร้างขึ้นเพื่อเป็นแนวเขตของที่ดินที่ทำการจัดสรรเพื่อป้องกันการรุกล้ำแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินโครงการจัดสรรกับที่ดินของผู้อื่นที่อยู่ข้างเคียง และป้องกันการล่งล้ำของบุคคลภายนอกเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของ



ผู้อยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรทุกแปลง อันเป็นมาตรการรักษาความปลอดภัยและรักษาความสงบเรียบร้อยของชุมชน ในโครงการจัดสรรที่ดินจัดสรร เมื่อปรากฏว่ามีบุคคลภายนอกบุกรุกทำลายรั้วกำแพงคอนกรีตพิพาท ผู้ฟ้องคดี ทั้งสามสิบคนและผู้พักอาศัยในโครงการจัดสรรที่ดินในซอยลาดปลาเค้า ๔๖ จึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ที่มีสิทธิห้วงกันไว้มิให้ผู้อื่นรุกร้าเพื่อประโยชน์ของชุมชนต่อไป อุทธรณ์ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่อ้างว่ารั้วกำแพงคอนกรีตพิพาทตกเป็นส่วนควบของทางสาธารณะซอยลาดปลาเค้า ๔๖ จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จึงไม่อาจรับฟังได้ ส่วนที่อ้างในอุทธรณ์ว่า บริษัท โกศลค้าไม้ จำกัด ได้โอนที่ดินดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ ทั้งแปลง โดยไม่ปรากฏข้อความใดว่าได้สงวนสิทธิ์ ในส่วนที่เป็นรั้วกำแพงคอนกรีตให้เป็นสาธารณูปโภคของ ที่ดินจัดสรรแปลงอื่นในซอยลาดปลาเค้า ๔๖ นั้น เห็นว่าแม้ผู้โอนจะไม่ได้ระบุรายละเอียดเพื่อสงวนสิทธิ์ในส่วน ที่เป็นรั้วกำแพงคอนกรีตตามที่ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กล่าวอ้าง ก็ไม่อาจแปลความได้ว่า ผู้โอนมีเจตนา ที่จะโอนรั้วกำแพงคอนกรีตให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย เนื่องจากรั้วกำแพงคอนกรีตและทางสาธารณะ มีสภาพและวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์และการตรวจตรารักษาต่างกันอย่างชัดเจน ในทางกลับกันหากผู้โอน ประสงค์จะโอนรั้วกำแพงคอนกรีตให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้โอนก็ควรแสดงเจตนาโดยระบุ รายละเอียดดังกล่าวให้ชัดเจน เนื่องจากมีผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของเจ้าของบ้าน และผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรที่ดินดังกล่าวอย่างมาก อุทธรณ์ในส่วนนี้ฟังไม่ขึ้น

มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามอุทธรณ์ต่อไปว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ออกใบอนุญาต เลขที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ อนุญาตให้นายสมโภชน์ แยมจัน ทำทางเชื่อมจากถนนสาธารณะ ซอยลาดปลาเค้า ๔๖ เข้าสู่ที่ดินของนายสมโภชน์ ฯ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า รั้วกำแพงคอนกรีตพิพาทเป็นสาธารณูปโภคที่ตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ประกอบกับ ปรากฏข้อเท็จจริงว่า นายสมโภชน์ ฯ และครอบครัวพักอาศัยอยู่ด้านหลังรั้วกำแพงคอนกรีตพิพาทมานานแล้ว และสามารถใช้เส้นทางสัญจรเข้าออกสู่ทางสาธารณะ ๒ ทาง คือ ด้านทิศเหนือผ่านทางซอยลาดปลาเค้า ๔๘ และทางด้านทิศตะวันตกเฉียงใต้ผ่านทางซอยลาดปลาเค้า ๔๒ อยู่ก่อนแล้ว จึงฟังไม่ได้ว่า หากนายสมโภชน์ ฯ ไม่ได้รับอนุญาตให้ทำทางเชื่อมดังกล่าวแล้ว จะได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรจากการเดินทางเข้าออกสู่ทาง สาธารณะแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ มีอำนาจอนุญาตให้ทำทางเชื่อมในที่ดินเป็นทางสาธารณะได้ตามระเบียบ กรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการขออนุญาตตัดคันหินทางเท้า ลดระดับคันหินทางเท้าและทำทางเชื่อมในที่ สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๓๑ แต่การออกใบอนุญาตดังกล่าวให้นายสมโภชน์ ฯ บุกรุกกำแพงรั้วกำแพงคอนกรีตพิพาท ย่อมทำให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมของกำแพงรั้วคอนกรีตลุดไป จึงฝ่าฝืนข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และหากได้พิจารณาเปรียบเทียบประโยชน์ของการมี กำแพงรั้วคอนกรีตพิพาทเพื่อป้องกันภัยอันตรายใด ๆ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนและผู้อยู่อาศัยในโครงการจัดสรรที่ดิน ได้มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว กับประโยชน์ของนายสมโภชน์ ฯ แล้วเห็นว่า รั้วกำแพงคอนกรีตพิพาทย่อมเป็นประโยชน์ต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนและผู้อยู่อาศัยในชุมชนดังกล่าวมากกว่า ประโยชน์ที่นายสมโภชน์ ฯ จะได้มีทางออกสู่ทางสาธารณะอีกทางหนึ่ง ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การออกใบอนุญาตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคนได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามสิบคน ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็น ต้นสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบในผลแห่งการละเมิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่

ในการออกใบอนุญาตเลขที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ อนุญาตให้นายสมโภชน์ ฯ ทำทางเชื่อมในที่สาธารณะที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตเลขที่ ๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๘ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการปรับปรุงซ่อมแซมรั้วกำแพงคอนกรีตพิพาทในส่วนที่ถูกทำลายไป ให้อยู่ในสภาพเดิมภายใน ๓๐ วัน ทั้งนี้ นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดและยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๔๘๕/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๓๘๙/๒๕๕๖

ระหว่าง บริษัท ควอลิตี้ พรอพเพอร์ตี้ แมเนจเม้นท์ จำกัด  
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี สาขาบางละมุง ที่ ๑  
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดชลบุรี ที่ ๒

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

บริษัท ธนบัตรชัย เรียลตี้ จำกัด ได้ทำการแบ่งแยกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เลขที่ ๖๔๘ ตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เป็นแปลงย่อย จำนวน ๑๐๘ แปลง เพื่อจำหน่ายตามโครงการหมู่บ้านจัดสรร พาราไดซ์ วิลล่า โดยบริษัท ฯ ได้จัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดให้มีสาธารณูปโภคและบริการสาธารณะ พร้อมทั้งได้ดำเนินการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อ้างว่าหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะยื่นคำขออนุญาตตามข้อ ๑๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ต่อมาผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ทำการแบ่งแยกที่ดินในโครงการ ทำให้มีที่ดินจำนวน ๑๑๔ แปลง และได้จัดประชุมเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ที่ประชุมได้มีมติด้วยคะแนนเสียง จำนวน ๗๓ คะแนน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าไม่รับคำขอ เนื่องจากโครงการดังกล่าวมิได้ขออนุญาตจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ และตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากไม่มีนิติบุคคลที่จะมากำหนดระเบียบและบริหารงานเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๑ กำหนดว่า “การจัดสรรที่ดิน” หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้คำมั่นหรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม

“ใบอนุญาต” หมายความว่า ใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน “ผู้จัดสรรที่ดิน” หมายความว่า ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ข้อ ๑๐ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า ห้ามมิให้ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ วรรคสอง กำหนดว่า การขอและการออกใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง... ข้อ ๑๑ กำหนดว่า ผู้ขอทำการจัดสรรที่ดินต้องแสดงหลักฐานและรายละเอียดดังต่อไปนี้ด้วย คือ (ก) ถ้าผู้ขอมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ขอจัดสรร ให้แสดงโฉนดที่ดินนั้น ถ้ายังไม่มีกรรมสิทธิ์ให้แสดงหลักฐานการจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น... ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แทนซึ่งมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว บัญญัติว่า สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจ่ายอ้อมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจ่ายอ้อมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๓ เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลา ที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้วตามลำดับ ดังต่อไปนี้(๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน (๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (๓) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ และมาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า การจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนแปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้ง และแต่งตั้งตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา พร้อมด้วยข้อบังคับที่มีรายการตามที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้... รวมทั้งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังบัญญัติให้มีบทเฉพาะกาล ซึ่งมาตรา ๖๙ บัญญัติว่า ใบอนุญาตหรือการอนุญาตใด ๆ ที่ได้ให้ไว้ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นใบอนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๗๐ วรรคหนึ่งบัญญัติว่า การบำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ด้วย โดยอนุโลม... วรรคสาม บัญญัติว่า การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และวรรคสี่ บัญญัติว่า ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค มิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรได้

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า บริษัท ธนบัตรชัย เรียลตี้ จำกัด เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) เลขที่ ๖๔๘ เลขที่ดิน ๓๗ ตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เนื้อที่ ๑๓๗ ไร่ ๖๒ ตารางวา ออกเมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๗ โดยบริษัทได้ทำการรังวัดแบ่งแยกที่ดินออกเป็นที่ดินแปลงย่อย จำนวน ๑๐๘ แปลง เพื่อจำหน่ายตามโครงการหมู่บ้านจัดสรร พาราไดซ์ วิลล่า และจัดให้มีสาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้แก่ผู้ซื้อตามแผนผังโครงการดังกล่าว กรณีนี้เห็นว่าการที่บริษัท ธนบัตรชัย เรียลตี้ จำกัด แบ่งแยกที่ดินของตนออกเป็นแปลงย่อย ๑๐๘ แปลง เพื่อจำหน่ายโดยมีการให้คำมั่นว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภค อันมีลักษณะเป็นการจัดสรรตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ดินที่บริษัท ธนบัตรชัย เรียลตี้ จำกัด ทำการจัดสรรเป็นที่ดินที่มีหลักฐานเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ ก.) มิใช่โฉนดที่ดินอันเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน บริษัท ธนบัตรชัย เรียลตี้ จำกัด จึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องยื่นคำขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินตามข้อ ๑๐ ประกอบกับข้อ ๑๑ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ดังนั้น การที่บริษัท ธนบัตรชัย เรียลตี้ จำกัด ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน บริษัท ธนบัตรชัย เรียลตี้ จำกัด จึงมิใช่ผู้จัดสรรที่ดินตามข้อ ๑ ของประกาศคณะปฏิวัติฉบับเดียวกัน เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมีผลเป็นการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๙ ได้บัญญัติรับรองสถานะของใบอนุญาตหรือการอนุญาตที่ได้ให้ไว้ ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปโดยให้ถือว่าเป็นใบอนุญาตและการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นำมาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวโดยอนุโลมและวรรคสาม บัญญัติให้นำมาตรา ๔๔ ของพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับในกรณีเกี่ยวกับการพ้นจากความรับผิดในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคของผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภค และวรรคสี่ บัญญัติให้สิทธิผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนที่ดินแปลงย่อยตามแผนผังโครงการ อาจยื่นคำขอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา เพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านได้ในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคมิได้ปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษากิจการอันเป็นสาธารณูปโภค กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรอาจยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพื่อดำเนินการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ ต้องเป็นกรณีผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจากผู้จัดสรรที่ดินที่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดิน และได้รับความเห็นชอบแผนผัง โครงการและวิธีการในการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือคณะกรรมการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้วเท่านั้น

แม้ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโครงการ พาราไดซ์ วิลล่า ได้ประชุมสมาชิกเพื่อจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ และผู้ซื้อที่ดิน จำนวน ๗๓ ราย ซึ่งเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน



แปลงย่อยตามแผนผังโครงการมีมติให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และได้แต่งตั้งผู้ฟ้องคดีเป็นตัวแทนยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พาราไดซ์ วิลล่า ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่เมื่อบริษัท ธนบัตรชัย เรยลตี้ จำกัด มีผู้ใช้ได้รับใบอนุญาตหรือผู้รับโอนใบอนุญาตตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์การพ้นจากความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๔ และการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้ง นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรโครงการ พาราไดซ์ วิลล่า และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๕๘๗/๒๕๕๒

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๘๘๐/๒๕๕๗

ระหว่าง นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรนันทนาการเด็น ๑  
นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเพชรดา  
คณะกรรมการจัดสรรที่ดินจังหวัดนนทบุรี

ผู้ฟ้องคดี  
ผู้ร้องสอด  
ผู้ถูกฟ้องคดี

บริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๓๔ ชื่อโครงการหมู่บ้านเพชรดา เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ได้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างของโครงการหมู่บ้านเพชรดา โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๒๑๗๘ เนื้อที่ ๘๕ ตารางวา มาจากนายบัญชา เอ็มประณีตร ต่อมา บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินในบริเวณใกล้เคียง ชื่อโครงการหมู่บ้านนันทนาการเด็น ๑ แล้วรื้อบ้านที่ซื้อมาจากนายบัญชา ในโครงการหมู่บ้านเพชรดาเพื่อสร้างเป็นถนนเชื่อมระหว่างโครงการทั้งสอง ซึ่งต่อมาได้มีผู้ร้องเรียนกรณีดังกล่าวต่อสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรี จึงได้เชิญตัวแทนของทั้งสองบริษัทมาเพื่อสอบปากคำ ต่อมาผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๔ ร้องเรียนบริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด และบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) กรณีทำการเชื่อมทางเข้าออกหมู่บ้านนันทนาการเด็น ๑ กับหมู่บ้านเพชรดาโดยผู้ร้องสอดขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจสั่งผู้จัดสรรที่ดิน ซึ่งทุกกำแพงรั้วเดิมของหมู่บ้านเพชรดาให้ทำการก่อกำแพงปิดรอบแปลงที่ดินจัดสรรตามเดิม ขณะเดียวกันผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๔ ขอความเป็นธรรมเรื่องที่ดินทางเข้าออกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวในการประชุมครั้งที่ ๙/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๔ มีมติมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีเป็นผู้เจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีได้ดำเนินการไกล่เกลี่ย แต่ไม่สามารถหาข้อยุติได้ ผู้ร้องสอดจึงมีหนังสือลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๙ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ และมีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการทำการหนังสือหรือข้อกฎหมายกรณีร้องเรียนดังกล่าวต่อสำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ต่อมาผู้ร้องสอดได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๙ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนมติในการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๔๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐ และมีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการมีหนังสือแจ้งให้บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) และบริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกถ้อยคำลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบ ฝ่ายเลขานุการผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ แจ้งให้บริษัททั้งสองดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกถ้อยคำลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ร้องสอดทราบ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการมีมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทำให้ผู้พักอาศัยภายในหมู่บ้านทั้งสองได้รับความเดือดร้อนในการเข้าออกสู่ทางสาธารณะ ทั้งการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ใดๆ แก่ประชาชนที่พักอาศัยในหมู่บ้านทั้งสองและก่อความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีหน้าที่ดูแลสาธารณูปโภคภายในหมู่บ้าน รวมทั้งเป็นการโต้แย้งสิทธิในการใช้ทาง ซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านจัดสรร ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐ ระเบียบวาระที่ ๕.๑ ที่ให้บริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด และบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกถ้อยคำลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เมื่อพิจารณาจากรูปแผนผังของโครงการหมู่บ้านเพชรดา และโครงการหมู่บ้านนนทนาการเดิน ๑ ประกอบกับบันทึกถ้อยคำ (ท.ค. ๑๖) เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ของนางสาววรินทิพ ผลประเสริฐ ตัวแทนของบริษัท พร็อพเพอร์ตี้เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) และในฐานะกรรมการบริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด แล้ว ปรากฏว่าทั้งสองโครงการมีทางสาธารณประโยชน์ (ทางควายเดิน) คั่นอยู่ระหว่างทั้งสองโครงการ แต่มีเฉพาะแผนผังการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านนนทนาการเดิน ๑ ของบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) เท่านั้นที่มีทางออกสู่ทางสาธารณประโยชน์ (ทางควายเดิน) โดยระยะเริ่มแรกของโครงการหมู่บ้านนนทนาการเดิน ๑ ไม่มีทางเข้าออกสู่ถนนซอยท่าอิฐซึ่งเป็นถนนสาธารณประโยชน์ มีแต่ทางเข้าออกทางด้านถนนท่าอิฐ - บางรักน้อย ซึ่งอยู่ในระหว่างบูรณะก่อสร้างและยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) จึงซื้อบ้านในโครงการหมู่บ้านเพชรดาแล้วทำการรื้อบ้านและรื้อออก แล้วปูด้วยอิฐตัวหนอนเพื่อทำเป็นถนนเชื่อมระหว่างถนนของโครงการหมู่บ้านเพชรดาทางสาธารณประโยชน์ (ทางควายเดิน) และถนนของโครงการหมู่บ้านนนทนาการเดิน ๑ เพื่อใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนซอยท่าอิฐซึ่งเป็นถนนสาธารณประโยชน์ด้านหน้าของโครงการหมู่บ้านเพชรดา ซึ่งแม้การรื้อถอนบ้านและรั้วของบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) จะเป็นสิทธิของผู้ซื้อที่ดินจัดสรรที่จะดำเนินการอย่างใดกับทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของตนได้ก็ตาม แต่เมื่อการกระทำดังกล่าวทำให้พื้นที่ตามแผนผังจัดสรรของโครงการหมู่บ้านเพชรดา จากแปลงจำหน่ายประเภทบ้านเดี่ยวเปลี่ยนสภาพเป็นถนน และจากเดิมที่ไม่มี

ทางเข้าออกด้านทางสาธารณประโยชน์ (ทางควายเดิน) เปลี่ยนสภาพเป็นทางเข้าออกได้ จึงเป็นการใช้สิทธิที่ทำให้  
 แผนผังโครงการจัดสรรที่ดินของโครงการหมู่บ้านเพชรดาเปลี่ยนแปลงไปจากที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดี  
 นอกจากนี้โครงการหมู่บ้านนันทนาการเดิน ๑ ยังได้ใช้ประโยชน์จากการเชื่อมถนนของโครงการหมู่บ้านเพชรดา  
 เป็นทางเข้าออกทางสาธารณประโยชน์ (ทางควายเดิน) ออกสู่ถนนซอยทำอิฐด้านหน้าของโครงการหมู่บ้าน  
 เพชรดาได้ ซึ่งเป็นเหตุให้การใช้ประโยชน์แห่งการระจำยอมในสาธารณูปโภคของโครงการหมู่บ้านเพชรดาลด  
 หรือเสื่อมความสะดวกลง ทั้งยังปรากฏข้อเท็จจริงว่าโครงการหมู่บ้านนันทนาการเดิน ๑ ใช้ปายโครงการร่วมกับ  
 โครงการหมู่บ้านเพชรดา ทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านนันทนาการเดิน ๑ เข้าใจว่าสามารถใช้ถนน  
 สาธารณูปโภคโครงการหมู่บ้านเพชรดาเป็นทางเข้าออกโครงการหมู่บ้านนันทนาการเดิน ๑ ทางด้านถนน  
 ซอยทำอิฐได้ โดยบริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเพชรดาไม่ได้คัดค้าน  
 การกระทำของบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ทั้งสองกรณีดังกล่าว และตามหนังสือรับรอง  
 การจดทะเบียนบริษัทของบริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด และบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด  
 (มหาชน) ปรากฏข้อเท็จจริงว่าทั้งสองบริษัทมีชื่อนายชยนิศ ไวกวีศรีมณี และนายธงชัย คุณมารปรมัตต์ เป็นกรรมการ  
 ผู้มีอำนาจลงลายมือชื่อกระทำการแทนบริษัทของบริษัททั้งสอง ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากพฤติการณ์ของ  
 บริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ที่ไม่คัดค้านการกระทำของบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน)  
 ประกอบกับทั้งสองบริษัทมีผู้มีอำนาจกระทำการแทนเป็นบุคคลเดียวกันแล้ว จึงถือได้ว่าทั้งสองบริษัท พลอยชมพู  
 บ้านและที่ดิน จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเพชรดา และบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน)  
 ผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านนันทนาการเดิน ๑ ร่วมกันกระทำความผิดตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศ  
 ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓  
 โดยเปลี่ยนแปลงสภาพของการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเพชรดาตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาตจาก  
 ผู้ถูกฟ้องคดี และทำให้ถนนสาธารณูปโภคอันตกเป็นภาระจำยอมเพื่อประโยชน์ของที่ดินจัดสรรในโครงการลด  
 หรือเสื่อมความสะดวกลง เมื่อทั้งสองบริษัทได้รับอนุญาตให้จัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖  
 (พ.ศ. ๒๕๑๕) ซึ่งตามมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติให้การ  
 บำรุงรักษาสาธารณูปโภค ให้นำมาตรา ๕๒ มาใช้บังคับแก่การจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว  
 ด้วยโดยอนุโลม ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจตรวจสอบการจัดสรรที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต  
 ตามมาตรา ๑๔ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ รวมถึงการสั่งให้บริษัท พลอยชมพู  
 บ้านและที่ดิน จำกัด และบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ผู้จัดสรรที่ดินระงับการกระทำนั้น  
 และให้ดำเนินการกลับคืนสู่สภาพเดิมตามที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๕๒ ประกอบมาตรา ๗๐  
 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณำบันทึกถ้อยคำฉบับลงวันที่  
 ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ของนางสาววรินทิพ ในฐานะตัวแทนของบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน)  
 และในฐานะกรรมการบริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด และมีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐ เมื่อวันที่  
 ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐ ให้ฝ่ายเลขานุการมีหนังสือแจ้งบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) และบริษัท  
 พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ดำเนินการให้เป็นไปตามบันทึกถ้อยคำฉบับดังกล่าว กรณีจึงเป็นการใช้อำนาจ  
 ตรวจสอบการจัดสรรที่ดินให้เป็นไปตามแผนผังของโครงการที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๑๔ (๓)  
 แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๐  
 เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๐ ระเบียบวาระที่ ๕.๑ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เมื่อบริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ได้โอนที่ดินแปลงถนนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของโครงการให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์ได้ และบันทึกถ้อยคำฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ของนางสาววรินทิพ เป็นความเท็จ นั้น เห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าแผนผังของโครงการหมู่บ้านเพชรดาที่บริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ยื่นขออนุญาตจัดสรรต่อคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) มีเฉพาะที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๙๔๓ เท่านั้นที่เป็นที่ดินแปลงถนนในโครงการหมู่บ้านเพชรดา และตกเป็นภาระจำยอมของโครงการดังกล่าว การโอนถนนสาธารณูปโภคของโครงการให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ตามข้อ ๓๐ วรรคสอง แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว จึงดำเนินการได้เฉพาะที่ดินส่วนที่เป็นถนนสาธารณูปโภคของโครงการหมู่บ้านเพชรดาตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๙๔๓ เท่านั้น ส่วนที่ดินแปลงพิพาทพร้อมสิ่งปลูกสร้างที่บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ซึ่งมาจากนายบัญชา ในโครงการหมู่บ้านเพชรดาเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๒๑๗๘ ซึ่งตามแผนผังโครงการหมู่บ้านเพชรดาระบุว่าเป็นแปลงจำหน่ายประเภทบ้านเดี่ยว การที่บริษัท พลอยชมพูบ้านและที่ดิน จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านเพชรดาได้โอนที่ดินแปลงถนนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านเพชรดาให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ จึงไม่รวมถึงโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๒๑๗๘ ที่บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) รื้อถอนบ้านและรื้อออก แล้วปูด้วยอิฐตัวหนอน ทำเป็นถนนเชื่อมถนนสาธารณูปโภคของโครงการหมู่บ้านเพชรดาด้วยแต่อย่างใด ส่วนบันทึกถ้อยคำฉบับลงวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๖ ของนางสาววรินทิพ นั้น เป็นการให้ถ้อยคำในฐานะเป็นตัวแทนของทั้งสองบริษัท โดยยอมรับว่าได้รื้อบ้านเพื่อเชื่อมถนนของทั้งสองหมู่บ้าน ซึ่งสอดคล้องกับมติของที่ประชุมคณะกรรมการบริหารบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ครั้งที่ ๑๐/๒๕๓๕ เมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ที่มีมติเป็นเอกฉันท์อนุมัติให้ซื้อที่ดิน โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๒๑๗๘ เนื้อที่ ๘๕ ตารางวา บริเวณโครงการหมู่บ้านเพชรดาจากนายบัญชา เพื่อขยายโครงการ ดังนั้น จึงฟังได้ว่าถ้อยคำของนางสาววรินทิพ ไม่เป็นความเท็จตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้าง

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การขายที่ดินจัดสรรในโครงการหมู่บ้านนนทนาการเดิน ๑ บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ได้โฆษณาว่ามีทางเข้าออกทางด้านโครงการหมู่บ้านเพชรดาสู่ซอยท่าอิฐ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิใช้ถนนดังกล่าวเป็นเส้นทางเข้าออกสู่ซอยท่าอิฐ นั้น เห็นว่าเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าการจดทะเบียนโอนที่ดินแปลงถนนซึ่งเป็นสาธารณูปโภคของหมู่บ้านเพชรดาให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ มีผลเฉพาะที่ดินแปลงถนนสาธารณูปโภคเท่านั้น ไม่รวมถึงที่ดินแปลงพิพาทที่บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) รื้อถอนบ้านและรื้อออก ผู้ฟ้องคดีจึงไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินแปลงพิพาทดังกล่าวเพื่อใช้เป็นทางเข้าออกสู่ถนนซอยท่าอิฐได้ตามที่บริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ได้โฆษณาไว้ ซึ่งหากกรณีดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะดำเนินการกับบริษัท พร็อพเพอร์ตี้ เพอร์เฟค จำกัด (มหาชน) ในฐานะผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านนนทนาการเดิน ๑ เพื่อให้เยียวยาความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีในประเด็นนี้จึงฟังไม่ขึ้นเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย  
พิพากษายืน



คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๖๐๒/๒๕๕๔

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๖๓๕/๒๕๕๘

ระหว่าง นายยงยุทธ แฉล้มวงษ์ ที่ ๑

ผู้ฟ้องคดี

บริษัท แสตนลิริ จำกัด (มหาชน) ที่ ๒

บริษัท บริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน (บปส.)

ผู้ร้องสอด

กรมที่ดิน ที่ ๑

เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขามีนบุรี ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

โครงการหมู่บ้านจัดสรรเศรษฐสิริ - รามอินทรา ตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๔๓ ตำบลบางชัน อำเภอกลองสางวา กรุงเทพมหานคร มีชื่อผู้ร้องสอดเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ได้มีการรังวัดแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยจำนวน ๑๕๑ แปลง โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และได้มีการโอนขายที่ดินพร้อมบ้านในโครงการให้แก่ผู้ซื้อแล้ว จำนวน ๑๔๓ หลัง ต่อมาที่ประชุมใหญ่สามัญเจ้าของบ้าน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ มีมติมอบหมายให้บริษัท พลัส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เป็นตัวแทนในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร “เศรษฐสิริ - รามอินทรา” ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อโครงการหมู่บ้านเศรษฐสิริ - รามอินทรา ไม่ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร จึงไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวเกี่ยวกับมาตรฐานเรื่องการจัดทำสาธารณูปโภค และผู้ใช้สิทธิยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก็ไม่ใช่บุคคลผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ตามความหมายของคำว่า “ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงไม่สามารถรับคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และมีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร บริษัท พลัส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และมีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า “หมู่บ้านเศรษฐสิริ - รามอินทรา” เดิมเป็นโครงการของบริษัท แนเซอร์พัลพาร์ค จำกัด (มหาชน) ที่ได้จัดทำแผนผังแสดงจำนวนที่ดินแปลงย่อยที่จะจัดสรรและเนื้อที่โดยประมาณของแต่ละแปลง และได้เตรียมการเพื่อยื่นคำขออนุญาตจัดสรรที่ดิน แต่ไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างต่อไปให้แล้วเสร็จเพราะมีปัญหาด้านการเงิน ต่อมาผู้ร้องสอดต้องการดำเนินโครงการหมู่บ้านจัดสรรต่อไป จึงได้ร่วมลงทุนกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ โดยผู้ร้องสอดลงทุนด้วยที่ดิน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและออกเงินลงทุน บริหารจัดการต่างๆ โดยไม่ได้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน แต่ได้ดำเนินการจัดทำแผนผังและแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยตามที่ได้จัดทำแผนผังโครงการไว้ จำนวน ๑๕๑ แปลง และได้มีผู้ซื้อที่ดินพร้อมบ้านเข้าอยู่อาศัยแล้ว จำนวน ๑๔๓ หลัง กรณีนี้เห็นว่าตามบทบัญญัติมาตรา ๗ และมาตรา ๘ (๑) แห่งพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งผู้ร้องสอดว่า ประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ทุกประเภทของบริษัทเงินทุน และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ที่ถูกกระทำการดำเนินกิจการตามคำสั่งของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐ และวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งสั่งโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ ที่องค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน เห็นว่าไม่อาจ แก้ไขหรือฟื้นฟูฐานะหรือการดำเนินการได้ หรือที่องค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ ตามพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งองค์การบริหารสินเชื่อสหกรณ์ทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นผู้จำหน่าย รวมตลอดจนหลักประกันของ สินทรัพย์นั้น เพื่อนำมาบริหารและจำหน่ายจ่ายโอนต่อไป และประกอบธุรกิจรับซื้อหรือรับโอนสินทรัพย์ ด้วยคุณภาพที่มีการค้างชำระดอกเบี้ยตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปของสถาบันการเงินอื่นที่กองทุนเข้าถือหุ้น และมีอำนาจ กระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งรวมถึงการถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง หรือมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ สร้าง ซื้อ จัดหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินทั้งในและนอกราชอาณาจักร ตลอดจนรับเงิน หรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้ โดยพระราชกำหนดดังกล่าวมิได้มีวัตถุประสงค์หรือมีบทบัญญัติกำหนดรองรับให้ ผู้ร้องสอมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินไว้โดยเฉพาะแต่อย่างใด การที่ผู้ร้องสอขายหรือจำหน่ายจ่ายโอน ที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ จึงเป็นเพียงวิธีดำเนินการประการหนึ่งเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งผู้ร้องสอ เพื่อแก้ไขปัญหาระบบสถาบันการเงินและฟื้นฟูฐานะการดำเนินการของสถาบันการเงินบางแห่งที่ประสบปัญหา อันเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินดังกล่าวเท่านั้น และหากการดำเนินการ ดังกล่าวของผู้ร้องสอเป็นการจัดสรรที่ดินก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องสอซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ และไม่มี บทบัญญัติกำหนดรองรับให้ผู้ร้องสอมีอำนาจหน้าที่ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายไว้โดยเฉพาะ หรือการ จัดสรรที่ดินของผู้ร้องสอได้รับอนุญาตตามกฎหมายอื่นแล้ว กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องสอมิได้ตกอยู่ภายใต้บังคับ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่จะสามารถดำเนินการจัดสรรที่ดินได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาต ให้ทำการจัดสรรที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มีเจตนารมณ์ที่จะยกเว้นมิให้นำกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับเป็นการเข้าซ้อนกับการดำเนินการจัดสรรที่ดินที่อาศัยอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะหรือได้รับ อนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินตามกฎหมายอื่น ซึ่งมีการควบคุมดูแลการดำเนินการให้ได้มาตรฐานที่ดีโดยอาศัย บทบัญญัติของกฎหมายและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นอยู่แล้ว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ร้องสอ ได้ร่วมลงทุนกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ดำเนินธุรกิจด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยผู้ร้องสอ ลงทุนด้วยที่ดิน ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการก่อสร้างและออกเงินลงทุนบริหารจัดการต่างๆ โดยได้ดำเนินการ แบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อยตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป และจำหน่ายที่ดินที่ได้แบ่งเป็นแปลงย่อยดังกล่าวอันมีลักษณะ เป็นการจัดสรรที่ดิน แต่ไม่ได้ยื่นคำขอและได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กรณีจึงถือไม่ได้ว่าผู้ร้องสอและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้จัดสรรที่ดิน ตามความหมายของคำว่า “ผู้จัดสรรที่ดิน” และมีผลทำให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในโครงการหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว มิใช่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรตามความหมายของคำว่า “ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร” ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าว แม้ข้อเท็จจริงในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะได้กล่าวอ้างตามคำฟ้องว่า ในการประชุมวิสามัญเจ้าของบ้าน ครั้งที่ ๑/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๔ ผู้ซื้อที่ดินจัดสรร หรือตัวแทนเกินกว่ากึ่งหนึ่งของผู้ซื้อที่ดินจัดสรร ทั้งหมดได้มาประชุม และมีมติให้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร “เศรษฐสิริ - รามอินทรา” เพื่อรับโอนที่ดินอันเป็น

สาธารณูปโภคในโครงการไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา และมีมติมอบหมายให้บริษัท พลัส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด เป็นตัวแทนในการยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร โดยบริษัท พลัส พร็อพเพอร์ตี้ จำกัด ได้มอบอำนาจให้นายประหยัด มะสูงเนิน เป็นผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่เมื่อผู้ร้องสอดและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิใช่ผู้ได้รับใบอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านจัดสรร “หมู่บ้านเศรษฐสิริ - รามอินทรา” ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กรณีจึงไม่อาจนำหลักเกณฑ์และวิธีการพ้นจากหน้าที่ความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค และการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามมาตรา ๔๔ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และกฎกระทรวง ว่าด้วยการขอจดทะเบียนจัดตั้ง การบริหาร การควบ และการยกเลิกนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาใช้บังคับได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร “เศรษฐสิริ - รามอินทรา” ตามคำขอจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร (จ.ส.ก.๖) ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่รับจดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ศาลปกครองสูงสุด เห็นพ้องด้วยในผล

พิพากษายืน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๓๓๔/๒๕๕๖

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๑๔๖๖/๒๕๕๘

ระหว่าง พันตำรวจโทรังสรรค์ ทองตันโตร

ผู้ฟ้องคดี

คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ที่ ๑

คณะอนุกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่ออธิบดีกรมที่ดินว่า บริษัท พกษา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) ผู้จัดสรรที่ดิน ได้บำรุงรักษากอนกรีตเสริมเหล็กของโครงการซึ่งชำรุดแตกร้าว โดยการปูยางแอสฟัลท์เสริมทับผิวถนนคอนกรีต ซึ่งตามแผนผังโครงการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน กรุงเทพมหานครเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จึงเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามแผนผังโครงการที่ได้รับอนุญาต ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติให้เชิญผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พกษาวิลล์ ๖ มาเจรจาร่วมกัน เพื่อหาข้อยุติ ซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับมติดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า โดยที่พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง และโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวน สนามเด็กเล่น ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร

และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินที่จะบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จำขึ้นนั้นต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๔๓ เมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ภายหลังจากครบกำหนดระยะเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคตามมาตรา ๒๓ (๕) แล้ว ตามลำดับ ดังต่อไปนี้ (๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร ตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นเพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษา ภายใต้อำนาจที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน (๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (๓) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนโอนทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นสาธารณประโยชน์ วรรคสอง บัญญัติว่า การดำเนินการ ตาม (๑) และ (๒) ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางกำหนด ทั้งนี้ โดยต้องกำหนดให้ผู้จัดสรรที่ดินรับผิดชอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคส่วนหนึ่งด้วย มาตรา ๕๒ ในกรณีที่ผู้จัดสรรที่ดิน กระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งการจ่ายอมลดตามมาตรา ๔๓ ลดไปหรือเสื่อมความสะดวก หรือ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้ผิดไปจากแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย มีอำนาจสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการ กระทำนั้น และบำรุงรักษาสาธารณูปโภคให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น หรือดำเนินการตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการภายในระยะเวลาที่กำหนด และระเบียบคณะกรรมการ จัดสรรที่ดินกลาง ว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติ ดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๑๒ กำหนดว่า ผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่ การบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เมื่อได้ จดทะเบียนโอนทรัพย์สินและส่งมอบจำนวนเงินค่าบำรุงรักษาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินต้องรับผิดชอบ ตามบัญชีในข้อ ๕ (๑) ให้แก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่นแล้ว

ข้อเท็จจริงในคดีนี้ได้ความว่า บริษัท พุกา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) ได้รับอนุญาตจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้จัดสรรที่ดินในโครงการพุกาวิลล ๖ แขวงบางชัน เขตคลองสามวา กรุงเทพมหานคร ตามใบอนุญาตเลขที่ ๑๔/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ และได้ดำเนินการจัดสรรที่ดินตามแผนผัง โครงการ หรือวิธีการที่ได้รับอนุญาตไปเรียบร้อยแล้ว ต่อมาในขณะที่อยู่ระหว่างรอให้สมาชิกของหมู่บ้าน พุกาวิลล ๖ จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรขึ้นเพื่อรับโอนสาธารณูปโภคต่าง ๆ ของโครงการมาดูแลกันเองนั้น ปรากฏว่าถนนในโครงการซึ่งเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเกิดชำรุดแตกกร้าว บริษัท พุกา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นผู้จัดสรรที่ดินจึงได้ทำการซ่อมแซมถนนในโครงการดังกล่าวจากเดิมที่เป็นถนนคอนกรีต เสริมเหล็กมาเป็นการปูยางแอสฟัลท์เสริมทับผิวถนนคอนกรีตเดิม โดยอ้างมติของสมาชิกผู้ซื้อที่ดินและบ้านอยู่อาศัย ในโครงการดังกล่าวบางส่วน ก่อนที่จะจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรในการดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็น ผู้ซื้อบ้านและที่ดินคนหนึ่งหมู่บ้านจัดสรรเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวไม่ถูกต้องตามแผนผัง โครงการและ วิธีการที่ได้เสนอไว้และที่ได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ต้องทำเป็นถนนคอนกรีต จึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ดำเนินการสั่งให้บริษัท พุกา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วได้รับรายงาน ว่า ข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน โดยผู้จัดสรรที่ดินได้เทยางแอสฟัลท์ไปแล้วประมาณร้อยละ ๔๐



ของผิวนถนนทั้งหมดในโครงการ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงได้ดำเนินการแก้ปัญหาตามข้อร้องเรียน โดยการให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขามีนบุรี เรียกผู้จัดสรรที่ดินและนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พุกชาวิล์ ๖ พร้อมผู้ฟ้องคดีมาเจรจาตกลงกันหลายครั้งแต่ตกลงกันไม่ได้ จนในที่สุดผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เห็นว่า จากการตรวจสอบแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินของบริษัท พุกชา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) ที่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกรุงเทพมหานคร ระบุว่า จะจัดทำถนนสาธารณูปโภคเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก เมื่อถนนในโครงการชำรุดแตกร้าว บริษัท พุกชา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) ผู้จัดสรรที่ดินจึงมีหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ การที่บริษัทฯ ซ่อมแซมถนนในโครงการโดยการลาดแอสฟัลท์ทับผิวนถนนคอนกรีตเดิมย่อมไม่เป็นไปตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาต แม้จะอ้างว่าเป็นการดำเนินการตามมติที่ประชุม เนื่องจากขณะนั้นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรยังไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เพราะยังไม่ได้จดทะเบียนจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาก็เกิดความเป็นธรรมและเกิดความพอใจแก่ทั้งสองฝ่ายมาตลอด แต่เมื่อไม่สามารถหาข้อยุติได้จึงเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินระงับการซ่อมแซมถนนแบบลาดยางแอสฟัลท์ รวมทั้งบำรุงรักษาสาธารณูปโภคดังกล่าวให้เป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กในสภาพเดิมตามแผนผัง โครงการและวิธีการจัดสรรที่ดินที่ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยังมิได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าว นับแต่วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๓ ที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จนกระทั่งถึงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลอันเป็นเวลาเกือบ ๑ ปี จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

แต่อย่างไรก็ตาม โดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าต่อศาลปกครองชั้นต้นก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกตามคำแถลงของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายว่า นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรร พุกชาวิล์ ๖ ซึ่งได้จดทะเบียนจัดตั้งเป็นนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ ตามทะเบียนเลขที่ ๒/๒๕๕๓ ได้มีการจดทะเบียนรับโอนทรัพย์สินอันเป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ รวมทั้งถนนที่เป็นปัญหาของข้อพิพาทในคดีนี้จากบริษัท พุกชา เรียลเอสเตท จำกัด (มหาชน) ผู้จัดสรรที่ดิน ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๕ แล้ว จึงมีผลให้ผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในที่ดินจัดสรรตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ และตามข้อ ๑๒ ของระเบียบคณะกรรมการจัดสรรที่ดินกลางว่าด้วยการจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรหรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น และการขออนุมัติดำเนินการเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อผู้จัดสรรที่ดินพ้นจากหน้าที่ดังกล่าวแล้วย่อมทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งให้ผู้จัดสรรที่ดินดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้อีก และมีผลให้ศาลไม่อาจออกคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองปฏิบัติหน้าที่ในกรณีดังกล่าวได้อีกต่อไปเช่นกัน คดีไม่มีประโยชน์ที่จะพิจารณาต่อไป

จึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขดำที่ อ.๑๗๐๑/๒๕๕๕

คดีหมายเลขแดงที่ อ.๔๘๑/๒๕๖๐

ระหว่าง นางอัญชลี ทรัพย์สุนทร

ผู้ฟ้องคดี

อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑

คณะกรรมการคุ้มครองผู้ซื้อที่ดินจัดสรรกรุงเทพมหานคร ที่ ๒

เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบึงกุ่ม ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

ประธานหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศ ๒ คลองกุ่ม ได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการธิการคุ้มครองผู้บริโภคว่าเมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๓ บริษัท ศิวนารณนิเวศน์ จำกัด ได้ทำการจัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม โดยโฆษณาภายในแผ่นพับว่า จัดให้มีสโมสร สนามเด็กเล่น พร้อมสนามเทนนิส ๔ คอร์ต เพื่อให้ผู้มาซื้อบ้านในโครงการใช้เป็นสถานที่ออกกำลังกาย และผู้ซื้อที่ดินจัดสรรได้ใช้เป็นสถานที่ออกกำลังกายจนถึงปัจจุบัน แต่ปรากฏว่ามีการปิดกั้นล้อมรั้วลวดหนามไม่ให้ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรเข้าไปใช้ประโยชน์ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศ ๒ คลองกุ่ม ประกอบด้วย ๒ โครงการ คือ โครงการส่วนที่หนึ่งไม่ได้ขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดิน เดิมตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๖ มีชื่อนายทรงศักดิ์ ศิวนารถ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ต่อมา มีการแบ่งแยกเป็นแปลงย่อย จำนวน ๑๙๕ แปลง แปลงคงเหลือได้แก่โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๖ มีสภาพเป็นถนนในโครงการ ที่ดินแปลงย่อยได้จำหน่ายพร้อมสิ่งปลูกสร้างประเภทบ้านเดี่ยวและทาวน์เฮ้าส์ และโครงการส่วนที่สองเป็นโครงการที่ได้รับอนุญาตให้ทำการจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๘ ตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๙๙ แบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงย่อย จำนวน ๒๒๗ แปลง ปรากฏว่าสนามเทนนิสและสนามเด็กเล่นที่ร้องเรียนตั้งอยู่ในโครงการส่วนที่หนึ่ง ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๖๒ ถึงโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๖๖ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๐ ถึงโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๔ ตามหลักฐานแผ่นพับของโครงการมีการโฆษณาว่า ในโครงการมีสนามเทนนิส จำนวน ๔ คอร์ต และสนามเด็กเล่น ที่ดินแปลงพิพาทโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๓ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๑ อันเป็นที่ตั้งของสนามเทนนิส มีผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยรับให้มาจากนางละเมียด วุฒิพงศ์ เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๐ และนางละเมียด รับให้มาจากนายทรงศักดิ์ ศิวนารถ ขณะตรวจสอบมีการล้อมรั้วลวดหนามไม่ให้บุคคลใดเข้าไปใช้ประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ แล้วมีมติให้ยุติเรื่องในประเด็นทำการจัดสรรที่ดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เนื่องจากคดีขาดอายุความแล้ว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีนำโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๓, ๑๐๙๙๖๔, ๑๐๙๙๘๑ และ ๑๐๙๙๘๒ มาจดแจ้งข้อความว่าที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณูปโภคประเภทสนามเทนนิสและสนามเด็กเล่นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง ผู้ฟ้องคดีได้แย้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ แล้วมีมติให้สอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ผลการสอบสวนปรากฏว่าบริษัท ศิวนารณนิเวศน์ จำกัด ยอมรับว่าเป็นผู้จัดทำเอกสารโฆษณาแผ่นพับเอง แต่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม ส่วนผู้ร้องและผู้ซื้อที่ดินในโครงการส่วนที่หนึ่งยืนยันว่าได้รับแผ่นพับโฆษณาจากผู้จัดสรรที่ดิน และอยู่อาศัยมาประมาณ ๒๐ ถึง ๓๐ ปีแล้ว เมื่อเข้าอยู่อาศัยในโครงการก็มีสนามเทนนิสทั้ง ๔ คอร์ตแล้ว และได้ใช้สนามเทนนิสเป็นที่ออกกำลังกายกันตลอดมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาผลการสอบสวนเพิ่มเติมในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ แล้วมีมติคงเดิม

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๒ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ไปจดทะเบียนเป็นสาธารณูปโภคประเภทสนามเทนนิสและสนามเด็กเล่น และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้จดทะเบียนในสารบัญญัตินิติกรรมฉบับสำนักงานที่ดินตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า การดำเนินการของโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม ส่วนที่หนึ่ง อันเป็นที่ตั้งของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๒ เป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องอยู่ในบังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กำหนดว่า การจัดสรรที่ดิน หมายความว่า การจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้ค้ำประกัน หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือปรับปรุงให้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าโครงการส่วนที่หนึ่งตั้งอยู่บนโฉนดที่ดินของนางละเมียด โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๖ ต่อมา มีการแบ่งแยกเป็นแปลงย่อย จำนวน ๑๙๕ แปลง คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๘๓๙ ถึงโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๐๓๓ แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้จัดสรรที่ดินขออนุญาตจัดสรรที่ดินจากคณะกรรมการควบคุมการจัดสรรที่ดินสำหรับโครงการส่วนที่หนึ่ง แต่ก็ถือได้ว่าเป็นการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไปไม่ว่าด้วยวิธีใด โดยได้รับทรัพย์สินหรือประโยชน์ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมเป็นค่าตอบแทน และมีการให้ค้ำประกัน หรือการแสดงออกโดยปริยายว่าจะจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะหรือปรับปรุงที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรม เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินตามนิยามของคำว่า การจัดสรรที่ดิน ในข้อ ๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ แล้ว การดำเนินการของโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม ส่วนที่หนึ่ง จึงเป็นการจัดสรรที่ดินที่ต้องอยู่ในบังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า นอกจากที่ดินแปลงพิพาทอันเป็นที่ตั้งของสนามเทนนิสแล้ว ผู้ฟ้องคดียังมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงอื่นที่แบ่งแยกมาจากโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๖ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๙๕ แปลง ในโครงการส่วนที่หนึ่งอีกจำนวน ๔ แปลง ได้แก่ (๑) โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๐๑๔ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร (๒) โฉนดที่ดินเลขที่ ๒๖๗๐๔ (เลขโฉนดเดิม ๑๑๐๐๑๕) ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร (๓) โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๐๓๒ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร และ (๔) โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๐๓๓ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ต่อมาผู้ฟ้องคดีขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๐๑๔ ให้แก่บุคคลภายนอกเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ ขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๖๗๐๔ (เลขโฉนดเดิม ๑๑๐๐๑๕) ให้แก่บุคคลภายนอกเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๒ และขายที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๑๐๐๓๒ ให้แก่บุคคลภายนอกเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๗ จึงแสดงว่าผู้ฟ้องคดีรู้ว่าโครงการในส่วนที่หนึ่งมีการจัดจำหน่ายที่ดินติดต่อกันเป็นแปลงย่อย มีจำนวนตั้งแต่สิบแปลงขึ้นไป เข้าข่ายการจัดสรรที่ดินตามนิยามของคำว่า การจัดสรรที่ดิน ในข้อ ๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยมิได้โต้แย้งว่าที่ดินพิพาททั้งสองแปลงมิได้อยู่ในโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒

คลองกุ่ม ส่วนที่หนึ่ง ที่ดินพิพาทตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๒ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร จึงต้องอยู่ในบังคับของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๒ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร เป็นสาธารณูปโภคประเภทสนามเทนนิส และสนามเด็กเล่น ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ กำหนดว่า สาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินตามแผนผังและโครงการที่ได้รับอนุญาต เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ให้ถือว่าตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร และให้เป็นหน้าที่ของผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปที่จะบำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพดังเช่นที่ได้จัดทำขึ้น โดยตลอดไป และจะกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ข้อ ๓๒ กำหนดว่า ผู้ใดทำการจัดสรรที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และได้จำหน่ายที่ดินจัดสรรไปแล้วบางส่วน หรือได้จัดให้มีสาธารณูปโภคหรือบริการสาธารณะ หรือได้ปรับปรุงที่ดินจัดสรรให้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ประกอบการพาณิชย์ หรือที่ประกอบการอุตสาหกรรมไปแล้วบางส่วน เมื่อผู้นั้นได้ยื่นรายการและแสดงหลักฐานตามแบบและวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงต่อคณะกรรมการภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ก็ให้ทำการจัดสรรที่ดินนั้นต่อไปได้โดยไม่ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ เว้นแต่กิจการอันเป็นสาธารณูปโภคซึ่งผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดินให้อยู่ภายใต้บังคับตามข้อ ๓๐ ด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า ประกาศของคณะปฏิวัติข้างต้น มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองบรรดาสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน เช่น ถนน สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น ไม่ว่าจะได้จัดให้มีขึ้นก่อนหรือหลังประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ให้ตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรและห้ามกระทำการใด ๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวก และเมื่อมีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ก็ได้นำหลักการในเรื่องดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ อันแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์ต้องการคุ้มครองสาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดทำขึ้นให้เป็นประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรต่อไป ทั้งนี้ แม้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะไม่ได้ระบุคานียามของคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้โดยตรงก็ตาม แต่พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณูปโภค” ไว้ว่า บริการสาธารณะที่จัดทำเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิต เช่น การไฟฟ้า การประปา การเดินรถประจำทาง โทรศัพท์ และให้ความหมายของคำว่า “สนามกีฬา” ไว้ว่า สถานที่สำหรับฝึกซ้อมหรือแข่งขันกีฬา จึงเห็นได้ว่าสนามเทนนิสหรือสนามกีฬาเป็นสิ่งที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรในสิ่งอุปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตในการออกกำลังกาย ดังเช่นถนน สวนสาธารณะ และสนามเด็กเล่น สนามเทนนิส หรือสนามกีฬา จึงเป็นสาธารณูปโภคอันอยู่ภายใต้บังคับข้อ ๓๐ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ข้อเท็จจริงปรากฏว่าตามหลักฐานแผ่นพับของโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม ว่ามีการโฆษณาว่าในโครงการมีสนามเทนนิสและสนามเด็กเล่น บริษัท ศิวনারณิเวศน์ จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินยอมรับว่าเป็นผู้จัดทำเอกสารโฆษณาแผ่นพับเอง โดยระบุแผนผังที่ดินอันเป็นที่ตั้งของสนามเทนนิส และระบุว่ามีสนาม



เทนนิส ๔ คอร์ต ในโครงการ แต่ปฏิเสธว่าไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม โดยไม่ได้ทำการจัดสรรที่ดินส่วนที่หนึ่ง แต่เป็นเพียงตัวแทนขายที่ดินให้กับนางละเมียด วุฒิพงศ์ เท่านั้น ส่วนผู้ร้องและผู้ซื้อที่ดินในโครงการส่วนที่หนึ่งยืนยันว่า ได้รับแผ่นพับโฆษณาจากผู้จัดสรรที่ดินโดยได้ซื้อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม และอยู่อาศัยมาประมาณ ๒๐ ถึง ๓๐ ปี แล้วเมื่อเข้าอยู่อาศัยในโครงการก็มีสนามเทนนิสทั้ง ๔ คอร์ต แล้ว และได้ใช้สนามเทนนิสเป็นที่พักออกกำลังกายกันตลอดมาจนได้มีการนำที่ดินแปลงสนามเทนนิสไปขายฝากบุคคลอื่น และมีการกันรั้วไม่ให้เข้าไปใช้ประโยชน์ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เมื่อที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๒ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ในโครงการส่วนที่หนึ่ง มีสภาพเป็นสนามเทนนิส อันเป็นส่วนที่ตรงกับแผนผังโฆษณาเสนอขายที่ดินแก่บุคคลทั่วไป จึงถือได้ว่าผู้จัดสรรที่ดินมีการแสดงออกโดยปริยายในการขายที่ดินจัดสรรโครงการหมู่บ้านอัมรินทร์นิเวศน์ ๒ คลองกุ่ม ว่าจะจัดให้มีสนามเทนนิสและสนามเด็กเล่นขึ้นเพื่อการจัดสรรที่ดิน อันเป็นสาธารณูปโภคเพื่อการออกกำลังกาย ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๒ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร จึงตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ผู้จัดสรรที่ดินหรือผู้รับโอนกรรมสิทธิ์คนต่อไปมีหน้าที่บำรุงรักษาให้คงสภาพดังเช่นที่จัดทำไว้ต่อไป และจะกระทำการใดอันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ตามข้อ ๓๐ ของประกาศของคณะปฏิวัติฉบับเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาทเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงมีหน้าที่บำรุงรักษากิจการดังกล่าวให้คงสภาพเดิม และจะกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้ประโยชน์แห่งภาระจำยอมลดไปหรือเสื่อมความสะดวกมิได้ ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีว่า ได้ร่วมกันสร้างสนามเทนนิสเพื่อใช้ประโยชน์ทางธุรกิจสนามเทนนิสมิได้เป็นสาธารณูปโภคของที่ดินจัดสรรจึงไม่อาจรับฟังได้ แต่ต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ได้นำหลักการตามข้อ ๓๐ วรรคหนึ่ง ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๘๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ มาบัญญัติไว้เพื่อคุ้มครองให้สาธารณูปโภคที่ผู้จัดสรรที่ดินได้จัดให้มีขึ้นเป็นประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรรต่อไป และผู้จัดสรรที่ดินจะพ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาสาธารณูปโภคต่อเมื่อได้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งใช้บังคับขณะนั้น คือ (๑) ผู้ซื้อที่ดินจัดสรรจัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัตินี้ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เพื่อรับโอนทรัพย์สินดังกล่าวไปจัดการและดูแลบำรุงรักษาภายในเวลาที่ผู้จัดสรรที่ดินกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากผู้จัดสรรที่ดิน (๒) ผู้จัดสรรที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค (๓) ผู้จัดสรรที่ดินจดทะเบียนตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แสดงว่าผู้จัดสรรที่ดินยังไม่พ้นจากหน้าที่บำรุงรักษาที่ดินพิพาท ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๖๔ และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๙๙๘๒ ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร จึงยังตกอยู่ในภาระจำยอมเพื่อประโยชน์แก่ที่ดินจัดสรร ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่าไม่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรที่ดินไม่อาจรับฟังได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดแจ้งข้อความที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณูปโภคประเภทสนามเทนนิสและสนามเด็กเล่นในโฉนดที่ดินพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จัดแจ้งการเป็นสาธารณูปโภคประเภท

สนามเทนนิสและสนามเด็กเล่นในโฉนดที่ดินพิพาททั้งสองแปลงตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการกระทำ  
ที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้องนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

พิพากษายืน

---

