

ไม่อนุมัติให้วางท่อ ... เพราะ อบต. ไม่มีนายก !

โดย นายนิรุฒ อินทร
พนักงานคดีปกครองชำนาญการ
สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

แม้ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลว่า ให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๔๖ (๑)) โดยให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล ข้อบัญญัติ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ และมีอำนาจในการสั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๕๕ (๑) (๒) และ (๖)) ในระหว่างที่ไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลปฏิบัติหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่จำเป็นได้เป็นการชั่วคราวจนถึงวันประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา ๖๔ วรรคสาม)

แต่ก็อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติของการบริหารราชการว่า กิจการประเภทใดถือเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่ต้องเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ และหากไม่ใช่กิจการในอำนาจหน้าที่ที่ต้องเสนอต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจะใช้อำนาจกระทำการแทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลได้หรือไม่ ? หากขณะนั้นไม่มีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการการเลือกตั้งอยู่ระหว่างการรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ดังเช่นคดีปกครองที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นกรณีเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดี (บริษัท ข.) ซึ่งเป็นผู้ประกอบการหมู่บ้านจัดสรร ได้มีหนังสือลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ ขออนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะต่อผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) แต่ยังไม่ได้รับการพิจารณาจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทวงถามอีกครั้ง

แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๘ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยไม่ได้พิจารณาคำขอดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน ซึ่งในขณะนั้นนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลของผู้ถูกฟ้องคดีครบวาระการดำรงตำแหน่งเป็นผลให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายกองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การอนุญาตให้วางท่อระบายน้ำไม่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและตนเองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้ขาดความน่าเชื่อถือจากลูกค้าผู้ซื้อบ้านจัดสรรและรับภาระในการจ่ายค่าธรรมเนียมในการกู้ยืมเงินจากบริษัท ก. จำกัด (มหาชน) และไม่สามารถขออนุญาตทำการจัดสรรที่ดินและทำให้ไม่สามารถขายบ้านและที่ดินในโครงการบ้านจัดสรรเป็นผลให้ไม่ได้การสนับสนุนทางการเงินในเวลาต่อมา เป็นเหตุให้การก่อสร้างโครงการหมู่บ้านจัดสรรต้องหยุดชะงักลง

จึงนำคดีมาฟ้องศาลปกครองเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย

คดีนี้มีประเด็นที่น่าสนใจคือ

ประเด็นแรก คือ การพิจารณาอนุญาตให้วางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะเป็นเรื่องของการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหรือไม่ ? โดยศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า ในระหว่างที่ไม่มีนายกององค์การบริหารส่วนตำบล การดำเนินการสั่งอนุญาตและอนุมัติเกี่ยวกับการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นอำนาจหน้าที่รับผิดชอบของปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากในการบริการสาธารณะนั้นฝ่ายปกครองจะต้องให้การบริการอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะ ไม่มีนายกององค์การบริหารส่วนตำบล ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลจึงต้องปฏิบัติหน้าที่แทนนายกององค์การบริหารส่วนตำบล

และการพิจารณาอนุญาตให้วางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะก็ไม่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบจากที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก่อน เพราะแม้ว่าจะเป็นการขอใช้ทางสาธารณะก็เป็นการขอใช้ทางสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินการของผู้ฟ้องคดีเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องของการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลที่จะต้องปรากฏอยู่ในแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด ประกอบกับตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗) และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๕ (๒) กำหนดให้เป็นอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น การที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลเสนอเรื่องคำขอของผู้ฟ้องคดีให้ที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ภายหลังจากคณะกรรมการการเลือกตั้งรับรองแล้ว) พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน จึงมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น

ประเด็นที่สอง คือ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาคำขออนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘ ถือเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยประเด็นนี้ว่า แม้จะไม่ปรากฏว่าระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตจะใช้เพียงใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องดำเนินการอย่างช้าไม่ควรเกิน ๙๐ วัน การที่ผู้ฟ้องคดียื่นขออนุญาต เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๔๗ และผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๘ รวมเป็นเวลา ๓๔๔ วัน ซึ่งเกินจากระยะเวลาที่ควรจะเป็นถึง ๒๕๔ วัน จึงถือว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควรและเมื่อเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง จึงไม่สามารถนำขั้นตอนหรือแนวทางปฏิบัติกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเป็นข้ออ้างเพื่อปฏิเสธความล่าช้าของตนได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งอนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะล่าช้า ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่อาจโอนบ้านและที่ดินที่ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายให้กับลูกค้านได้

จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

คดีนี้นอกจากจะเป็นอุทหาณ์ที่ดีและบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีให้กับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยงานให้ต้องศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานอย่างเข้าใจ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและแล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามสมควร (ไม่เกิน ๙๐ วัน) เพื่อมิให้เกิดความเสียหายกับประชาชนผู้เกี่ยวข้องแล้ว คดีนี้ยังทำให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รู้ถึงแนวทางการวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับความเสียหายตามคำขอของผู้ฟ้องคดีในแต่ละกรณี เช่น ค่าธรรมเนียมในการกู้ยืมเงิน ค่าใช้จ่ายซึ่งเป็นค่าแรงงานและค่าสวัสดิการ ค่าบริหารภายในโครงการ ค่าดำเนินการเบ็ดเตล็ด และดอกเบี้ยที่ต้องชำระ

ให้กับบริษัทตามสัญญากู้ยืมเงินโดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการละเมิดตามหลักเกณฑ์มาตรา ๔๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเฉพาะค่าเสียหายที่เป็นผลโดยตรงจากการมีคำสั่งอนุญาตวางท่อระบายน้ำเชื่อมต่อท่อสาธารณะล่าช้าโดยใช้ระยะเวลาเกินกว่าที่ควรจะเป็นถึง ๒๕๕ วันเท่านั้น ส่วนความเสียหายประเภทใดบ้างที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับและเกณฑ์ในการกำหนดค่าเสียหายแต่ละกรณีเป็นประการใด ผู้สนใจสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๕๓/๒๕๕๕
