

เมื่อ อบต. อนุญาตให้ประชาชนใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ... โดยไม่มีอำนาจ

นายฉัฐพล ลือสิงหนาท

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

“หน้าที่” ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ต้องใช้อำนาจหน้าที่ที่ตนมีในการห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปทำลายหรือทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเสื่อมสภาพ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมิใช่จะเป็นการใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจแต่ต้องเป็นการใช้อำนาจให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดให้อำนาจไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการในเรื่องใดไว้ องค์การบริหารส่วนตำบลที่เกี่ยวข้องก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนด อย่างไรก็ตาม หากเกิดกรณีที่ต้องการบริหารส่วนตำบลได้ปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายได้กำหนดแล้ว กรณีเช่นนี้จะถือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือไม่ ?

คดีปกครองในคอลัมน์ระเบียบกฎหมายที่จะนำมาเล่าสู่กันฟังในฉบับนี้ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการฟ้อง้องการบริหารส่วนตำบลได้ปล่อยให้มีบุคคลบุกรุกเข้าไปในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยอนุญาตให้บุคคลดังกล่าวเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เป็นการชั่วคราว ทั้งที่ในกรณีดังกล่าวนี้จะยินยอมได้ก็ต่อเมื่อได้มีการยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดไว้แล้วเท่านั้น

ข้อเท็จจริงของคดีนี้คือ ผู้ฟ้องคดีในฐานะราษฎรผู้อยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณป่าเขาโป่งหรือเขาต่อเล่อฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (นายอำเภอ ที่ ๑ และองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ ๒) ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรกลุ่มผลิตภัณฑกรกหินบุกรุกเข้าไปใช้บริเวณพื้นที่พิพาท โดยการก่อสร้างแผ้วถางป่า และก่อสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งนำเครื่องจักรสำหรับกลึงและเจียหินมาใช้ทำกรกและซากหิน อันส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการเกิดมลภาวะทางเสียงและฝุ่นละอองหินจำนวนมาก ซึ่งแม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ร้องเรียนเรื่องดังกล่าวมาแล้วหลายครั้ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ยังปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการให้ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรกลุ่มดังกล่าวออกไปจากบริเวณพื้นที่พิพาทแต่อย่างใด จึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการให้ผู้บุกรุกดังกล่าวออกจากพื้นที่พิพาท

มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินรวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และในมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดว่า ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครองหรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใดทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ประกอบกับข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ได้กำหนดให้บริเวณที่เขหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขหรือภูเขา ๔๐ เมตร เป็นพื้นที่หวงห้าม ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปล่อยให้มีการก่อสร้าง แผ้วถางป่า และก่อสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งให้มีการนำเครื่องจักรเข้าไปในบริเวณพื้นที่พิพาทถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อบริเวณพื้นที่พิพาทเป็นประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และลักษณะสภาพของที่ดิน ห่างจากภูเขาไม่เกิน ๔๐ เมตร ตามข้อ ๒ ของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๕ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ดังนั้น กรณีจึงเป็นพื้นที่หวงห้ามที่ห้ามเข้าไปทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพไม่ว่าจะด้วยประการใด และเมื่อบริเวณพื้นที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตป่าไม้หรือเขตอุทยานแห่งชาติ และไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของอธิบดีกรมที่ดินหรือทบวงการเมืองที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินบริเวณพื้นที่พิพาทอันเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้กำหนดว่ากรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ด้วยข้อ ๕ (๑) ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ ที่ได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปลดปล่อยให้มีการก่อสร้าง แฝ้วถางป่า และก่อสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งให้มีการนำเครื่องจักรเข้าไปในบริเวณพื้นที่พิพาท ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ? โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ชี้แจงว่า ที่ดินพิพาทเป็นพื้นที่ชั่วคราวที่ราษฎรกลุ่มผลิตภัณฑ์ครกหินเพียง ๘ หลังคาเรือน ได้ปลูกสร้างเพิงสังกะสีชั่วคราวเพื่อใช้ในการผลิตครกหิน และจะไม่มีกรปลูกขยายออกไปมากกว่านี้ และหากทางราชการต้องการใช้ที่ดินดังกล่าวก็ยินยอมคืนให้ ประกอบกับที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติให้กลุ่มผลิตภัณฑ์ครกหิน ประกอบกิจการในบริเวณพื้นที่พิพาทต่อไปได้จนกว่าศาลปกครองจะวินิจฉัยชี้ขาด

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะยินยอมให้บุคคลใดเข้าไปใช้ที่ดินพิพาทได้นั้น จะต้องปรากฏว่าผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตให้เข้าไปใช้ที่ดินตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้เท่านั้น แต่การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อนุญาตให้กลุ่มผลิตภัณฑ์ครกหินที่เข้าไปใช้บริเวณพื้นที่พิพาทได้จนกว่าศาลปกครองจะวินิจฉัยชี้ขาด โดยไม่มีการยื่นคำขอและได้รับอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตนั้น ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปลดปล่อยให้ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรกลุ่มผลิตภัณฑ์ครกหินเข้าไปก่อสร้าง แฝ้วถางป่า และก่อสร้างบ้านเรือน พร้อมทั้งให้มีการนำเครื่องจักรสำหรับกลึงและเจียหินมาใช้เจียครกและสาหินในบริเวณที่พิพาท จึงถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๘๖/๒๕๕๕)

มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติว่า "คำสั่งทางปกครอง จะต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น" ซึ่งในคดีนี้ผู้มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคือผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเพียงการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น มิได้มีกฎหมายให้อำนาจในการอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลใดเข้าไปใช้ที่ดินได้ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวรก็ตาม ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีที่ทำให้หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ทราบ ว่า เมื่อกฎหมายได้กำหนด “หน้าที่” และ “หลักเกณฑ์และขั้นตอน” ในการดำเนินการใดๆ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติหน้าที่ไว้ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม

หลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพราะหากไม่มีการปฏิบัติหน้าที่หรือมีการปฏิบัติหน้าที่แต่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนแล้ว นอกจากจะส่งผลให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดฐานละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติแล้ว หากการละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหาย ก็อาจเป็นความผิดฐานละเมิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากผู้กระทำความผิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของราษฎรในพื้นที่ด้วยแล้ว การใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่มิชอบ นอกจากจะเกิดความเสียหายกับประโยชน์โดยรวมของประชาชน ยังอาจกระทบต่อสถานะในตำแหน่งหน้าที่จนยากที่จะแก้ไขได้ ซึ่งคดีนี้ถือเป็นอุทาหรณ์สำหรับผู้ใหญ่บ้านและประชาชนทั่วไปได้ตระหนักในความสำคัญของการเข้าใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่า ไม่มีใครมีสิทธิที่จะครอบครองหรือเข้าไปใช้ประโยชน์หรือทำด้วยประการใดๆ ได้ ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือนานเพียงใดก็ตาม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจอนุญาตเท่านั้น
