

ท้องถิ่น-ท้องถิ่น มีอำนาจรื้อถอนเรือนแพรुक้ำที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

หากนึกถึงบรรยากาศ ... การนั่งรับประทานอาหารและได้พักผ่อนหย่อนใจชมวิวทิวทัศน์ไปด้วย ... เรือนแพหรือแพร้านอาหารต่าง ๆ ที่ตั้งอยู่บริเวณริมน้ำ นับว่าเป็นทางเลือกซึ่งกำลังเป็นที่นิยม ทำเลริมน้ำ ริมหาด ริมบึง ริมเขื่อน จึงถือเป็นทำเลทองของกิจการร้านอาหารดังกล่าวก็ว่าได้ ...

วันนี้ ... นายปกครองก็มีคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับแพร้านอาหารริมบึงแห่งหนึ่ง ซึ่งก่อสร้างรูก้ำที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นหน้าที่ร่วมกันระหว่างนายอำเภอกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาที่ดินประเภทนี้ โดยมีประเด็นชวนคิดตามว่า ... เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ในการจัดการกับสิ่งปลูกสร้างที่รูก้ำที่สาธารณประโยชน์ได้แค่ไหน เพียงใด ? คดีนี้มีคำตอบที่ชัดเจนครับ ...

เรื่องมีอยู่ว่า... ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบกิจการร้านอาหารในลักษณะแพใกล้กับบึงหรือหาดแห่งหนึ่ง ต่อมา ผู้ว่าราชการจังหวัดมิโนบายแก้ไขปัญหาคารบูกูกที่สาธารณประโยชน์ นายอำเภอจึงมีประกาศ ห้ามมิให้บุคคลเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้าง หรือทำให้เสื่อมสภาพที่สาธารณประโยชน์บริเวณหาด ที่แพร้านอาหารของผู้ฟ้องคดีตั้งอยู่ โดยให้ผู้เข้าไปยึดถือครอบครองทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจาก ที่สาธารณประโยชน์ และในวันเดียวกันนั้นนายอำเภอก็ได้มีคำสั่งและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจาก ที่ดินดังกล่าว พร้อมทั้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายออกภายใน ๔๕ วัน ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำสั่ง แต่ไม่ได้รับการแจ้งผลการพิจารณา กระทั่งต่อมาเจ้าหน้าที่ก็ได้เข้ารื้อถอนแพร้านอาหารของผู้ฟ้องคดี จำนวน ๑๑ หลัง

จากนั้น นายอำเภอ นายกเทศมนตรี กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน พร้อมด้วยคณะทำงาน จัดระเบียบร้านค้าก็ได้ออกตรวจ และพบว่าผู้ฟ้องคดีได้นำแคร่ไม้จำนวน ๖ ตัว วางไว้บริเวณหาดเพื่อบริการ นักท่องเที่ยว คณะทำงานฯ จึงเคลื่อนย้ายแคร่ไม้ของผู้ฟ้องคดีออก และนำส่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ตามกฎหมายต่อไป นอกจากนี้ นายอำเภอยังได้มอบหมายให้นายกเทศมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ฟ้องคดี ต่อพนักงานสอบสวนด้วย

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของบุคคลดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ อีกทั้ง คำสั่งของนายอำเภอไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ เนื่องจาก ไม่ได้ระบุเหตุผล และยังเป็นกรรื้อถอนโดยไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนว่าจะใช้มาตรการบังคับ ทางปกครอง จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง โดยยื่นฟ้องนายอำเภอ นายกเทศมนตรี (นายก อบต. เดิม) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึง ที่ ๕ ตามลำดับ) เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีได้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีบางส่วน รวมทั้งเคลื่อนย้ายแคร่ไม้ของผู้ฟ้องคดีออกจากหาด เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และห้ามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ากระทำการใด ๆ โดยอาศัยประกาศและคำสั่ง ของนายอำเภอดังกล่าว

คดีนี้ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำพิพากษา ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด

คดีมีปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ... การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าได้ดำเนินการรื้อถอนแพรร้านอาหาร และเคลื่อนย้ายแคร่ไม้ของผู้ฟ้องคดีเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ?

โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า ... มีกฎหมายให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าในการดำเนินการรื้อถอนแพรร้านอาหาร และเคลื่อนย้ายแคร่ไม้ของผู้ฟ้องคดีออกจากที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ? และการดำเนินการดังกล่าวโดยอาศัยหนังสือที่ว่าการอำเภอที่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่สาธารณประโยชน์ พร้อมทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและขนย้ายออกภายในกำหนดระยะเวลา ๔๕ วัน นั้น ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการร้านอาหาร เป็นที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน นายอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) นายก อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) จึงมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว ตามมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑) ที่กำหนดว่า “นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ” และตามมาตรา ๖๘ (๘) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่กำหนดว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการเกี่ยวกับการคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล”

กรณีตรวจพบว่า ผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างแพรร้านอาหารบริเวณที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่ได้รับอนุญาต นายอำเภอและนายก อบต. จึงมีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ผู้ฟ้องคดี หรือบุคคลใด ยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่หน้าที่ดังกล่าวจะกระทำได้เพียงใดและอย่างไร นั้น จะต้องมียกกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่นายอำเภอและนายก อบต. ไว้โดยชัดเจน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ และมาตรา ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบลฯ ประกอบข้อ ๖ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว เห็นว่า กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้นายอำเภอและนายก อบต. มีอำนาจและหน้าที่เพียงร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดีกับผู้เข้าไปยึดถือครอบครอง ก่อสร้าง หรือทำให้เสื่อมสภาพ ที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต อันเป็นความผิดตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๑๐๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น มิได้กำหนดให้นายอำเภอและนายก อบต. มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่กรณีนี้แต่อย่างใด

ดังนั้น หนังสือของนายอำเภอที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนแพรร้านอาหาร จึงไม่ถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนให้ผู้ที่ถูกกรูกรหาบว่าได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่ดินที่ห้ามมิให้บุคคลใดเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ และแจ้งเตือนให้ผู้ฟ้องคดีและบริวารออกจากที่ดินดังกล่าว พร้อมกับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากเขตที่ดิน หากไม่รื้อถอน จะดำเนินการตามกฎหมายเท่านั้น

เมื่อไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้นายอำเภอและนายก อบต. มีอำนาจเข้าไปบังคับจัดการให้ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ หรือใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวได้ การที่นายอำเภอ นายก อบต. และข้าราชการภายใต้บังคับบัญชาของนายอำเภอ เข้ารื้อถอนแพรร้านอาหารของผู้ฟ้องคดี รวมทั้งเข้าทำลายและขนย้ายแคร่ไม้ของผู้ฟ้องคดีที่วางไว้บริเวณชายตลิ่ง เพื่อให้หนักท่องเที่ยวนี้รับประทานอาหารจนได้รับความเสียหาย จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับอำเภอเป็นส่วนราชการต้นสังกัดของนายอำเภอท่านนั้น มิได้มีการกระทำอย่างใด ๆ ที่จะป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงมิต้องร่วมรับผิดชอบแต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นห้ามมิให้นายอำเภอ นายกเทศมนตรี (นายก อบต. เดิม) กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน อาศัยหนังสือที่ว่าการอำเภอ เข้าดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป และยกฟ้องอำเภอ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๖๘/๒๕๖๖)

คดีนี้... ถือเป็นแนวทางการปฏิบัติราชการแก่นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจหน้าที่ในการดูแลป้องกันที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจท้องถิ่นและท้องถิ่นในการร่วมกันดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน มิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์เฉพาะตน แต่มิได้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ดังกล่าวในการออกคำสั่งทางปกครองและใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยหนังสือที่ว่าการอำเภอที่ให้รื้อถอนแพรร้านอาหารถือเป็นเพียงหนังสือแจ้งเตือนเท่านั้น มิใช่คำสั่งทางปกครองแต่อย่างใด

ดังนั้น นายอำเภอและท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่เพียงร้องทุกข์กล่าวโทษ เพื่อดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์โดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น การเข้าไปรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รื้อแล้ว จึงเป็นการกระทำไปโดยไม่มีอำนาจและเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ ผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์จะถูกดำเนินคดีตามกฎหมายตามที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ ซึ่งก็ต้องไปว่ากันหรือสู้คดีกันตามข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อศาลยุติธรรมนั่นเองครับ

ทั้งนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๕ ได้กำหนดลักษณะ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ไว้ว่า หมายถึง “ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติโดยการมีส่วนร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน” และข้อ ๖ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ ส่วนวรรคสอง ได้กำหนดว่าในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ

ระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายใน ๓๐ วัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

จึงเป็นบทสรุปที่ชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นและท้องถิ่นในเรื่องดังกล่าว ... ที่รู้ไว้ ไม่ทำผิดอย่างแน่นนอนครับ !

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์ <https://aclub.admincourt.go.th/>)
