

ก่อนสร้างศาลาในที่สาธารณประโยชน์ ... ผู้ใหญ่บ้านต้องทำอะไร ?

โดยนายปกครอง

พ.ศ. ๒๕๐๔ ผู้ใหญ่ลี้ดักลองประชุม ชาวบ้านต่างมาชุมนุม มาชุมนุมที่บ้านผู้ใหญ่ลี้ ... เพลงนี้หากใครรู้จักก็ต้องอายุอานามใกล้เคียงกับลุงปกครอง วันนี้จึงมีเรื่องราวของผู้ใหญ่ลี้ซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านหมู่บ้านหนึ่งที่ได้ทำการก่อสร้างศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้าน เพื่อใช้เป็นศูนย์ประสานการทำงานระดับหมู่บ้านและชุมชน แต่ทว่าที่ดินที่ใช้ก่อสร้างเป็นที่ดินส่วนที่เหลือจากเขตทางหลวง ทำให้ประชาชนที่เคยใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณดังกล่าวเกิดความไม่พอใจ จนกลายเป็นข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองในคดีนี้ ... อันนำไปสู่บทสรุปของการดำเนินการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทว่า ผู้ใหญ่ลี้จะต้องดำเนินการอย่างไรจึงจะถูกต้อง !

ข้อเท็จจริงของเรื่องนี้มีอยู่ว่า ... ที่ดินบริเวณพิพาทที่ผู้ใหญ่ลี้นำมาใช้ก่อสร้างเป็นศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้านนั้น เดิมเป็นลำน้ำสาธารณประโยชน์อยู่ด้านทิศเหนือของที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี ต่อมา กรมทางหลวงได้ถมลำเหมืองดังกล่าวเพื่อก่อสร้างทางหลวงจังหวัด โดยทางหลวงที่ก่อสร้างมีระยะเขตทางกว้าง ๓๐ เมตร ตลอดความยาวของถนน และมีความกว้างของถนนวัดจากกึ่งกลางถนนฝั่งละ ๑๕ เมตร เมื่อสร้างถนนเสร็จแล้วทำให้มีที่ดินส่วนที่เหลือจากเขตทางหลวงประมาณ ๕.๒๕ เมตร และมีสภาพเป็นหนองน้ำซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีได้ใช้ที่ดินส่วนดังกล่าวปลูกผักเพื่อบริโภคและขายมาโดยตลอด และภายหลังได้มีการนำเอาที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของตนไปออกโฉนดที่ดิน โดยการออกโฉนดที่ดินหลังจากที่มีการสร้างทางหลวงดังกล่าว ทำให้การระบุแนวเขตที่ดินด้านทิศเหนือ จากเดิมคิดลำเหมืองสาธารณประโยชน์ กลายเป็นติดกับทางหลวงจังหวัดแทน

เมื่อระยะเวลาผ่านไป ... กรมทางหลวงได้โอนทางหลวงจังหวัดให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คูแและบำรุงรักษา จากนั้นผู้ใหญ่ลี้ได้นำดินมาถมหนองน้ำบริเวณส่วนที่เหลือจากเขตทางหลวงจนเสมอกับระดับทางหลวง ซึ่งเริ่มแรกผู้ใหญ่ลี้ตั้งใจว่าจะก่อสร้างเป็นร้านค้าชุมชนและปลูกไม้ประดับ แต่ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการก่อสร้างและ อบต. ก็ไม่อนุญาตให้ก่อสร้างร้านค้าชุมชน เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นช่วงทางโค้งที่มีรถสัญจรอยู่ตลอดเวลา จึงอาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุและการจราจรติดขัดได้ และในเรื่องนี้อำเภอได้แจ้งให้ผู้ใหญ่ลี้ชี้แจงกับราษฎรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายและแก้ไขพื้นที่พิพาทให้คงสภาพเดิม แต่ผู้ใหญ่ลี้ยังไม่ได้ดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งจากอำเภอ และจัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อขอความเห็นเกี่ยวกับการใช้ที่ดินดังกล่าวเพื่อก่อสร้างศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้าน เนื่องจากในขณะนั้นกรมการปกครองได้สั่งการให้ทุกอำเภอจัดให้มีสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้านและจัดระบบงาน เพื่อเป็นศูนย์ประสานการทำงานระดับหมู่บ้านและชุมชนตามมติคณะรัฐมนตรี

ในที่ประชุมประชาคมหมู่บ้านได้มีมติเห็นชอบให้ผู้ใหญ่ลี้สร้างศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้านในที่ดินส่วนที่เหลือจากเขตทางหลวงจังหวัด และ อบต. ได้อนุญาตให้ผู้ใหญ่ลี้ก่อสร้างศาลาดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ผู้ฟ้องคดีก็ยังคัดค้านการก่อสร้างและเห็นว่า อบต. ไม่มีอำนาจอนุญาตให้ใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ อบต. จึงได้จัดให้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การประชุมไม่สามารถหาข้อยุติได้ สุดท้ายผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นฟ้อง

ผู้ใหญ่ลี อบต. และอำเภอ (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ - ๓ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครองเพื่อขอให้ชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและปรับที่ดินพิพาทให้คงสภาพเดิม

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า... เดิมที่ดินของผู้ฟ้องคดีด้านทิศเหนือติดลำเหมืองสาธารณประโยชน์ ต่อมา มีการถมลำเหมืองแล้วก่อสร้างทางหลวงจังหวัด และผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ใช้ที่ดินที่เหลือนอกจากเขตทางหลวงซึ่งเดิมมีสภาพเป็นหนองน้ำสำหรับปลูกผักเพื่อบริโภคและขายมาเป็นเวลานานแล้ว จึงน่าจะเชื่อได้ว่าที่ดินดังกล่าวเคยเป็นส่วนหนึ่งของลำเหมืองสาธารณประโยชน์เดิม ซึ่งมีมาก่อนมีการถมแล้ว ก่อสร้างทางหลวง ที่ย่อมมีลักษณะคดเคี้ยวไปตามสภาพธรรมชาติ แต่การก่อสร้างทางหลวงจำต้องตัดเป็นเส้นตรง โดยไม่อาจตัดให้คดเคี้ยวไปตามสภาพลำเหมืองสาธารณประโยชน์ทั้งหมดได้ จึงทำให้เหลือที่ดินส่วนที่พิพาท ซึ่งต่อมากมีการก่อสร้างเป็นศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้านบริเวณที่ดินดังกล่าว ที่ดินพิพาทจึงถือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ)

เมื่อที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวโดยสงบ เปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของมาเป็นเวลานานแล้ว ก็ไม่ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินกับผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด และไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

ส่วนการที่ผู้ใหญ่บ้านได้นำดินมาถมในที่ดินพิพาทเพื่อก่อสร้างศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้าน แม้จะได้รับใบอนุญาตก่อสร้างในเขตทางหลวงตามความในมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จาก อบต. แล้วก็ตาม แต่เมื่อที่ดินพิพาทไม่ได้อยู่ในเขตทางหลวงจังหวัด แต่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ใบอนุญาตก่อสร้างที่ อบต. ได้ออกก็ให้แก่ผู้ใหญ่บ้าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ทั้งนี้ ในการขอใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ใช้หรือยินยอมให้ใช้ที่ดินเสียก่อน ตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบข้อ ๗ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด การที่ผู้ใหญ่บ้านเข้าใช้ที่ดินเพื่อสร้างศาลาดังกล่าว จึงเป็นการกระทำโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ใบอนุญาตก่อสร้างในเขตทางหลวงจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้

ประกอบกับคำสั่งดังกล่าวเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ใหญ่บ้านจึงได้รับความคุ้มครอง

ความเชื่อโดยสุจริตในความสมบูรณ์ของใบอนุญาตให้ก่อสร้างในเขตทางหลวง เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้ใช้ประโยชน์จากใบอนุญาตดังกล่าวโดยก่อสร้างศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้าน และการก่อสร้างไม่อาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้หรือการเปลี่ยนแปลงจะทำให้ต้องเสียหายเกินควรแก่กรณี ตามมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อีกทั้ง การที่ผู้ใหญ่บ้านไม่ยื่นขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นกรณีที่ต้องแก้ไขความไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวได้

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษาให้ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการขอใช้ที่ดินพิพาทให้ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยยื่นขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้ที่ดินผ่าน อบต. และอำเภอโดยนายอำเภอ ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา หากไม่ดำเนินการหรือไม่ได้รับความเห็นชอบภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ อบต. และอำเภอโดยนายอำเภอ แล้วแต่กรณี ดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นระยะเวลาที่ศาลกำหนดให้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด หรือนับแต่วันที่ได้รับการไม่ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๒/๒๕๖๔)

บทสรุปที่ได้จากคดีนี้ คือ ... การขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จำต้องพิจารณาให้ชัดเจนก่อนว่าเป็นที่ดินประเภทใดหรือของหน่วยงานใด เพื่อที่จะดำเนินการขออนุญาตต่อผู้มีอำนาจได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งผู้อนุญาตก็ต้องตรวจสอบให้แน่ชัดว่าอยู่ในอำนาจของตนเองหรือไม่ กรณีนี้แม้ผู้ใหญ่บ้านได้ก่อสร้างศาลาสำนักงานคณะกรรมการหมู่บ้านโดยได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างในเขตทางหลวงตามความในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ จาก อบต. แล้วก็ตาม แต่เมื่อที่ดินที่ใช้ในการก่อสร้างมิใช่ที่ดินในเขตทางหลวง แต่เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยเป็นลำเหมืองสาธารณะเดิม อันถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทดังกล่าวนี้ กฎหมายกำหนดให้ต้องยื่นขอความเห็นชอบต่อผู้ว่าราชการจังหวัด กรณีจึงถือเป็นการดำเนินการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ตาม ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็น การให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่งเช่นกรณีดังกล่าว กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้คุ้มครองความเชื่อโดยสุจริตในความสมบูรณ์ของคำสั่งนั้น ซึ่งก็คือใบอนุญาตให้ก่อสร้างศาลาในเขตทางหลวง เมื่อผู้ใหญ่บ้านได้ใช้ประโยชน์จากใบอนุญาตโดยก่อสร้างศาลาเสร็จแล้ว และการสั่งให้รื้อถอนทันทีจะทำให้ต้องเสียหายเกินสมควร ศาลจึงเห็นสมควรให้ดำเนินการแก้ไขความไม่ชอบนั้น ด้วยการขออนุญาตตามขั้นตอนเสียให้ถูกต้อง ผู้ใหญ่บ้านจึงต้องขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ทั้งนี้ ผลจะเป็นอย่างไรอยู่ที่การพิจารณาของท่านผู้ว่า ฯ นั่นเองครับ ...

(ปริกษาการฟ้องคดีปกครองอิเล็กทรอนิกส์ได้ที่สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕ และสืบค้นเรื่องอื่น ๆ ได้จาก www.admincourt.go.th เมนูวิชาการ เมนูย่อยอุทธรณ์จากคดีปกครอง)