

ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจ “รื้อถอนรั้วเอกชนซึ่งสร้างในที่สาธารณะ” ตามมติประชาคมหมู่บ้านหรือไม่ ?

โดย นายปกครอง

“ขวัญใจไก่แจ้ แม่สาวรวงกระโปรงบาน ๆ ขวัญใจชาวบ้าน ต้องพอกำนัน คุณาผู้ใหญ่ ... ” บทเพลงของวงดนตรีเพื่อชีวิตชื่อดัง ที่สื่อถึงผู้ใหญ่บ้านและกำนันที่ได้รับความนิยมชมชอบจากชาวบ้าน แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของผู้นำท้องที่และบทบาทในการดูแลและพัฒนาหมู่บ้านให้มีความก้าวหน้า

ทั้งนี้ บทบาทสำคัญประการหนึ่งของผู้ใหญ่บ้านตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ คือ การเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ เช่น การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นหน้าที่ร่วมกันตามกฎหมายระหว่างนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ใหญ่บ้านจึงเข้ามามีบทบาทเกี่ยวกับเรื่องนี้ในฐานะเป็นผู้ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติหน้าที่นั่นเองครับ ...

เช่นนี้ ... หากพบว่ามีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และจากการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ได้มีมติเห็นชอบให้ใช้รื้อแบ็คโฮเข้าปรับพื้นที่บริเวณพิพาท รวมทั้งให้รื้อรั้วและปักป้ายเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ใหญ่บ้านจะสามารถเข้าดำเนินการตามความต้องการของราษฎรในหมู่บ้านได้หรือไม่ ? วันนี้ ... นายปกครองจะมาไขข้อสงสัยให้กับผู้ติดตามคอลัมน์ “ระเบียบกฎหมาย” จากตัวอย่างคดีพิพาทกันครับ

เรื่องราวของคดีมีอยู่ว่า... นางสาว (ผู้ฟ้องคดี) อ้างว่า ตนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงหนึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งติดลำห้วยและที่สาธารณะโดยไม่มีเอกสารสิทธิ และได้อนุญาตให้นายจันทร์เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ต่อมา ในการประชุมประชาคมหมู่บ้าน ได้มีมติเห็นชอบให้ใช้รื้อแบ็คโฮปรับพื้นที่บริเวณดังกล่าวให้เป็นพื้นที่แปลงเกษตรและป่าชุมชน โดยให้ชาวบ้านช่วยกันรื้อรั้วและปักป้ายเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ ผู้ใหญ่บ้านจึงได้นำรื้อแบ็คโฮเข้าไปไถทำลายคันดิน รื้อลวดหนาม และแปลงนาข้าวของนางสาว แม่นางสาวจะได้เข้าห้ามแต่ผู้ใหญ่บ้านก็ไม่ยอมหยุด โดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์

นางสาวเห็นว่าตนได้ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์ จึงยื่นหนังสือขอความเป็นธรรมถึงนายอำเภอในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่สาธารณประโยชน์ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการแต่อย่างใด จึงได้ยื่นฟ้องผู้ใหญ่บ้าน นายอำเภอ และกรรมการปกครอง (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ตามลำดับ) ต่อศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาพิงถอนคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอที่ให้เข้าไปรื้อทำลายทรัพย์สินในที่ดินพิพาท โดยให้ผู้ใหญ่บ้านหรือนายอำเภอทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม รวมทั้งให้กรรมการปกครองชดใช้

ค่าเสียหายจากการไถทำลายคันดิน รั้วลวดหนาม และแปลงนาข้าว เป็นเงินจำนวน ๗๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมาย

คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ใหญ่บ้านนำรถแบ็กโฮเข้าไปไถทำลายคันดิน รั้วลวดหนาม และแปลงนาที่พิพาท เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอต้องทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม และกรรมการปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของปลัดอำเภอ ผู้รับผิดชอบประจำตำบลพบว่า ที่พิพาทเป็นที่ดินว่างเปล่า ดิคลำห้วยและที่สาธารณะ โดยที่นายจันทร์ เป็นผู้เคยทำประโยชน์มาก่อนและได้มอบที่ดินให้กับชาวบ้านไว้เพื่อทำประโยชน์ ตามหนังสือมอบที่ดิน ให้เป็นที่สาธารณะ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๐ ซึ่งนายจันทร์ได้ให้ถ้อยคำไว้ว่า ที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนสามารถเข้าไปทำประโยชน์ร่วมกันได้ โดยตนเข้าไปครอบครองตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๕๕ และพยานบุคคลที่เป็นผู้สูงอายุ ทั้งที่เคยเป็นผู้ใหญ่บ้าน กำนัน และประธานสภาตำบล ต่างให้ถ้อยคำเป็นอย่างเดียวกันว่า ที่พิพาทมีสภาพเป็นป่าทึบ ป่าไผ่ ในอดีตชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้เลี้ยงวัว เลี้ยงควาย หาเห็ดและหน่อไม้

ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า บริเวณที่ดินพิพาทชาวบ้านได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยมิได้ตกเป็นสิทธิของบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นการเฉพาะ มาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๕๕ และต่อเนื่องจากนั้นเรื่อยมา ย่อมถือได้ว่ามีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชนอย่างช้าที่สุดไม่เกินปี พ.ศ. ๒๔๕๕ แล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะโต้แย้งว่าได้ครอบครองที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๕ ก็เป็นเวลาหลังจากที่ดินพิพาทได้ตกเป็นสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจอ้างการครอบครองและเข้าทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว และจะยกเป็นอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน ไม่ได้ตามมาตรา ๑๓๐๕ และมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าที่ดินพิพาทจะมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ตาม แต่การที่ผู้ใหญ่บ้านหรือนายอำเภอได้นำรถแบ็กโฮเข้าไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีต้องมีกฎหมายให้อำนาจ โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ วรรคสอง กำหนดว่า ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษทันที วรรคสาม กำหนดว่า หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่

วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ วรรคห้า กำหนดว่า ความในวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว กรณีจึงเห็นได้ว่า กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจนายอำเภอหรือผู้ใหญ่บ้านเข้าไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ทำไว้ในบริเวณที่ดินพิพาทแต่อย่างใด

ดังนั้น การที่ผู้ใหญ่บ้านนำรถแบ็คโฮเข้าไปไถทำลายคันดิน รื้อลวดหนาม และแปลงนาของผู้ฟ้องคดี ตามที่ได้มีการประชุมประชาคมหมู่บ้านและมีมติเห็นชอบให้ปรับพื้นที่ให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ จึงเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย และเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นความเสียหายจากการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใหญ่บ้าน กรมการปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้ใหญ่บ้านอยู่ในสังกัด จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ทั้งนี้ การให้ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอทำให้ที่ดินกลับคืนสู่สภาพเดิม ย่อมเกิดผลกระทบต่อประชาชนโดยส่วนรวม จึงสมควรกำหนดให้ชดใช้เป็นค่าเสียหายแทน

สำหรับการกำหนดค่าเสียหาย นั้น เนื่องจากคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่ได้แสดงให้เห็นปรากฏว่าแต่ละรายการมีความเสียหายอย่างไร เป็นจำนวนเท่าใด เมื่อพิจารณาจากภาพถ่ายที่ผู้ฟ้องคดียื่นต่อศาลปรากฏว่าเสารั้วคอนกรีตหักเสียหายและมีพืชขึ้นอยู่ พืชจึงเสียหายบางส่วน ดังนั้น เมื่อพิจารณาพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว จึงสมควรกำหนดค่าเสียหายกรณีเสารั้วคอนกรีตหักเสียหายจำนวน ๕,๐๐๐ บาท และค่าเสียหายเกี่ยวกับพืชเสียหาย จำนวน ๓๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นค่าเสียหายที่กรมการปกครองต้องรับผิดชอบใช้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นเงินจำนวน ๓๕,๐๐๐ บาท

ส่วนคำขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอที่ได้สั่งให้เข้าไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีในที่ดินพิพาทนั้น เห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ใหญ่บ้านดำเนินการทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนและกระทำการตามคำขอท้ายฟ้อง อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ วัตถุประสงค์แห่งการฟ้องคดีนี้จึงมิใช่คำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้นได้แต่อย่างใด

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้กรมการปกครองชำระเงินค่าสินไหมทดแทน เป็นเงินจำนวน ๓๕,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๑๒/๒๕๖๓)

คดีนี้... ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนและวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ไว้ว่า ฝ่ายปกครองย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดไว้ จะกระทำการใด ๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจในการกระทำการนั้น ตามหลักที่ว่า “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

ที่สาธารณประโยชน์ก็ตาม แต่กฎหมายก็ไม่ได้กำหนดให้มีอำนาจในการเข้ารื้อถอนหรือทำลายทรัพย์สินของผู้รื้อถอนที่สาธารณประโยชน์ได้ในทันที

โดยกรณีนี้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามกฎหมาย คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้รื้อถอนที่สาธารณประโยชน์ ตามข้อ ๖ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันฯ โดยเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาและฟังได้ว่าผู้รื้อถอนเข้ายึดถือ ครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่มีสิทธิหรือไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลย่อมมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสี่ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว ... นั้นเองครับ !

(ปรึกษาการฟ้องคดีปกครองได้ที่ “สายด่วนศาลปกครอง ๑๓๕๕” และสามารถศึกษาความรู้ที่น่าสนใจเกี่ยวกับคดีปกครองได้ที่ “ศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์”)



<https://aclib.admncourt.go.th/>