

เมื่อกฎหมายอื่นกำหนดขั้นตอนไว้ ... ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ

จิตติพร ปานไหม*

ในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อาทิ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จะบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินกิจการต่างๆ ในเขตการปกครองของตนเองไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การรักษาความสะอาด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดให้มีและการบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจดังกล่าว หากกรณีมีกฎหมายฉบับอื่นกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน หรือวิธีการในการดำเนินการไว้ด้วยแล้ว การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องถือปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นอย่างเคร่งครัดเพียงใด? หรือสามารถใช้อำนาจได้โดยอิสระภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้แต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

คดีปกครองที่จะนำมาฝากในคอลัมน์คดีจากศาลปกครองในฉบับนี้ เป็นข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการเรื่องเดียวกันตามกฎหมายคนละฉบับ

โดยคดีนี้เกิดจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบล (ผู้ฟ้องคดี) ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ดำเนินการก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าคอนกรีตเสริมเหล็กลงในคลองห่างจากชายตลิ่งประมาณ ๑.๕ เมตร ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวมีพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดขั้นตอนสำคัญไว้ตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง โดยห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำของแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า

แต่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการโดยมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

ต่อมา เจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่ใช้ก่อสร้างสะพานดังกล่าวได้ร้องเรียน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (หัวหน้าสำนักงานการขนส่งทางน้ำ) ตรวจสอบแล้วเห็นว่า การก่อสร้างสะพานพิพาทลงในคลองผ่านหน้าที่ดินของผู้ร้องเรียนไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน และเป็นการล่วงล้ำลำน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่ได้รับอนุญาต จึงมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพานดังกล่าวตามมาตรา ๑๑๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ (ปลัดกระทรวงคมนาคม) มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายเฉพาะกำหนดและลำคลองสาธารณะอยู่ในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของตน นอกจากนี้ ยังเป็นการดำเนินการตามมติที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อกฎหมายมีความขัดแย้งกันก็ควรพิจารณาว่า การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด อีกทั้งภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดี

* พนักงานคดีปกครองชำนาญการ สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

ก็ได้มีการยื่นขออนุญาตแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่อนุญาต ดังนั้น คำสั่งให้รื้อถอนสะพานทางเดินเท้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจออกคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลรื้อถอนสะพานทางเดินเท้าหรือไม่? ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การก่อสร้างสะพานทางเดินเท้าลงในลำคลองสาธารณะเป็นการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการยื่นคำขอตามแบบคำร้องขออธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีกำหนด เพื่อขอรับอนุญาตการปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำแม่น้ำลำคลองจากเจ้าท่าซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาแม่น้ำลำคลองและพิจารณาคำร้องขอตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

การที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการขออนุญาตต่อเจ้าท่าก่อนจะมีการก่อสร้าง หรือแม้จะมีการยื่นคำร้องขออนุญาตภายหลังที่ได้มีการก่อสร้างไปแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ยังมีใ้ใบอนุญาตแต่อย่างใด ประกอบกับเจ้าของที่ดินที่อยู่ริมคลองบริเวณที่ก่อสร้างไม่ได้ให้ความยินยอม และการก่อสร้างก็ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าประชาชนทั่วไปได้ใช้ประโยชน์จากสะพานทางเดินเท้าดังกล่าว มีเพียงผู้อยู่อาศัยบางรายเท่านั้นที่ใช้ประโยชน์จากสะพานทางเดินเท้าที่ผู้ฟ้องคดีสร้างขึ้นกรณีจึงเป็นการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าท่าจึงมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพานทางเดินเท้าดังกล่าวตามมาตรา ๑๑๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ฯ

สำหรับประเด็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับขัดแย้งกันหรือไม่?

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบกตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาพน้ำและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และเป็นกรณีที่ดำเนินการตามมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ตาม แต่การมีมติอนุมัติดังกล่าวเป็นเพียงการอนุมัติงบประมาณเท่านั้น ในส่วนของขั้นตอนการก่อสร้างยังต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจดำเนินการให้ขัดกับกฎหมายดังกล่าวได้ ดังนั้น หน่วยงานแต่ละแห่งย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของตน กฎหมายทั้งสองฉบับจึงไม่มีความขัดแย้งกัน และถึงแม้ปัจจุบันประชาชนจะไม่ได้ใช้การสัญจรทางน้ำในลำคลองแล้ว และการก่อสร้างสะพานในลำคลองจะไม่กีดขวางทางสัญจรทางน้ำก็ตาม แต่ลำคลองยังถือเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือทางน้ำที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจนำเหตุดังกล่าวมาอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ฯ ได้

คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสะพานทางเดินเท้าจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๒๖/๒๕๕๕)

คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดข้างต้น นอกจากจะเป็นบรรทัดฐานการปฏิบัติราชการที่ดีสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งที่ต้องใช้อำนาจในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนแล้ว ยังเป็นอุทาหรณ์ที่ดีสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนราชการอื่นๆ ว่า ในการใช้อำนาจดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อให้การดำเนินการกิจบรรลุผลสำเร็จนั้น นอกจากจะต้องกระทำภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจของตนแล้ว ยังจะต้องตรวจสอบด้วยว่ามีกฎหมายอื่นกำหนดรายละเอียดหรือเงื่อนไขการใช้อำนาจดังกล่าวด้วยหรือไม่ เพียงใด หากกรณีมีกฎหมายอื่นกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ

อย่างไรๆ สำหรับการดำเนินการในเรื่องนั้นแล้ว แม้จะมีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐก็มีหน้าที่ต้องกระทำการตามเงื่อนไขที่เป็นข้อจำกัดตามกฎหมายนั้นๆ อย่างเคร่งครัด และต้องไม่ใช้อำนาจภายใต้กรอบกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจโดยอำเภอใจ เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับล้วนมีเจตนารมณ์ของการบังคับใช้และการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ใช้อำนาจหรือกระทำการเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะทั้งสิ้น
