

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่
ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือที่ มท ๐๘๐๔.๔/๐๕๖๒๑๐ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และ (คณะที่ ๗) ได้มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๑๖๘/๒๕๕๔ และเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๕๔ ว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๒๐/๒๕๕๖ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๒๗) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์การบริหารส่วนตำบล แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทใด จึงมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๕๔๗ และแม้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะยังไม่เสร็จสิ้น ก็ไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องสะดุดหยุดลงแต่ประการใด

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าแม้คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดี แต่คำสั่งดังกล่าวก็เป็นการวางหลักอันเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ ประกอบกับองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่งประสบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอันเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่สาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานของส่วนราชการและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอหารือว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะ และเป็นผู้เสียหายมีอำนาจร้องทุกข์หรือฟ้องคดีเกี่ยวกับการบุกรุกหรือครอบครองที่สาธารณะหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการ

ปกครองท้องถิ่น) และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) แล้ว เห็นว่า ปัญหาตามที่หารือข้างต้นเป็นประเด็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดิน สมควรที่จะได้มีการพิจารณาโดยรอบคอบ เพื่อให้ได้ข้อยุติ จึงขอให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) เพื่อพิจารณาข้อหารือดังกล่าว

อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒ ของระเบียบกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงจัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) เพื่อพิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่อง การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่หลงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี เป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

สำหรับคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ มีประเด็นแห่งคดีเป็นการวินิจฉัยถึงอำนาจในการฟ้องคดีขององค์การบริหารส่วนตำบลเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยตามมาตรา ๖๘ (๘)^๑ แห่งพระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครอง ดูแล และรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตพื้นที่ ประกอบกับข้อ ๕ (๒)^๒ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ที่กำหนดให้

^๑มาตรา ๖๘ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การคุ้มครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ข้อ ๕ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗

ฯลฯ

ฯลฯ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันควบคู่ไปกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่เกี่ยวข้องในการที่จะช่วยกันดูแลและคุ้มครองป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย โดยอำนาจหน้าที่นี้ย่อมหมายรวมถึงการฟ้องหรืออุทธรณ์คดีในกรณีที่มีการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวด้วย และโดยที่ศาลปกครองสูงสุดมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และ (คณะที่ ๗) จึงมิได้มีความขัดหรือแย้งกันแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเห็นว่า อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีขอบเขตอย่างไร เพียงใด ยังคงเป็นไปตามแนวทางในความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่อง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่อง การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้า ที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๙

^๓มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดยึดกันเอาไปเป็นอาณานิคมประโยชน์แต่เฉพาะตัว