

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
ในพื้นที่เดียวกัน กรณีที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๘/๖๔๖๔ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยจังหวัดสตูลได้นำที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕ ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑๑ ตารางวา ออกเปิดประมูลหาผู้ลงทุนเป็นการทั่วไป เพื่อนำรายได้เข้างบประมาณแผ่นดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งปรากฏว่า บริษัท อ. จำกัด เป็นผู้ชนะการประมูลและเข้าดำเนินการปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ในอาคารดังกล่าวได้ เนื่องจากมีข้อพิพาทการใช้ประโยชน์กับอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ข้อพิพาทดังกล่าวเกิดจากปัญหาพื้นที่ทับซ้อนระหว่างที่ราชพัสดุกับพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่กรมธนารักษ์และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต่างมีอำนาจตามกฎหมายในพื้นที่พิพาท เมื่อบังคับใช้กฎหมายได้เกิดข้อเท็จจริงที่นำไปสู่ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินจำนวนมาก ประกอบกับระยะเวลาดำเนินการล่วงเลยมากกว่า ๑๔ ปี แต่ยังไม่สามารถหาข้อยุติระหว่างคู่กรณีได้ โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

(๑) ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕ ตำบลเกาะสาหร่าย อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล เนื้อที่ประมาณ ๕ ไร่ ๑๑ ตารางวา ได้มาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบนเกาะในท้องที่ตำบลยะระโดต อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล พุทธศักราช ๒๔๘๒ เพื่อประโยชน์แก่การราชทัณฑ์ ต่อมากรมราชทัณฑ์ได้ยกที่ดินบริเวณดังกล่าวให้กรมศุลกากร กระทรวงการคลังใช้ประโยชน์เป็นด่านศุลกากรเกาะอาดัง ซึ่งกรมศุลกากรได้ก่อสร้างอาคารที่ทำการบนที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๕ และใช้ประโยชน์ที่ดินเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเลิกใช้ และส่งคืนที่ดินให้กรมธนารักษ์ โดยออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ และนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕

(๒) เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ กระทรวงการคลังได้มอบหมายให้กรมธนารักษ์ดำเนินการพัฒนาที่ราชพัสดุทั่วประเทศ ซึ่งที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕ เป็นหนึ่งในที่ราชพัสดุที่มีศักยภาพเหมาะสมที่จะนำมาพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวทางทะเล

(๓) ต่อมาอุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้มีหนังสือ ที่ กษ ๐๗๑๒.๕๐๒/๒๖๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ ขอให้ที่ราชพัสดุดังกล่าวจากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สตูล เพื่อจัดตั้งหน่วยงานราชการป่าไม้สำหรับอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และอำนวยความสะดวกในการรักษาความปลอดภัยให้กับนักท่องเที่ยวเชิงนิเวศในท้องทะเลอันดามัน และกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือที่

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๘/๔๓๔ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๖๒ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กค ๐๓๑๕/๗๕๙ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ แจ้งไปยังกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชว่า ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕ มีความเหมาะสมและมีศักยภาพที่จะนำมาพัฒนาจัดหาประโยชน์โดยวิธีเปิดประมูลผัปลำเป็นการทั่วไป

ภายหลังจากนั้น อุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๓๓.๖๐๓/๒ ลงวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ ถึงสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สตูล เพื่อขอใช้ที่ราชพัสดุพร้อมอาคารเก่าของด่านศุลกากรสตูล จัดตั้งเป็นศูนย์รักษาการณ์ชายฝั่งและที่พักสายตรวจ ซึ่งสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สตูลได้มีหนังสือแจ้งไปยังอุทยานแห่งชาติตะรุเตาว่า ที่ราชพัสดุดังกล่าวอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ของกรมธนารักษ์ โดยมีโครงการจะนำที่ดินมาพัฒนาในเชิงเศรษฐกิจ จึงไม่สามารถอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ตามที่ร้องขอได้

(๔) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๑๓.๕๐๒/๘๙๑๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๔๗ แจ้งไปยังกรมธนารักษ์ว่า ที่ราชพัสดุดังกล่าวอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา พื้นที่เป็นแหล่งน้ำจืดที่ใช้หล่อเลี้ยงชาวบ้านเกาะหลีเป๊ะ พนักงานเจ้าหน้าที่อุทยาน นักท่องเที่ยวที่พักบนเกาะหลีเป๊ะและเกาะอาดัง ไม่เหมาะสมที่จะนำไปพัฒนาจัดหาประโยชน์โดยการเปิดประมูลผัปลำเป็นการทั่วไป เพราะอาจมีผลกระทบให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(๕) ต่อมาจังหวัดสตูลได้เปิดประมูลลงทุนโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุดังกล่าวโดยแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการประมูลโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕ (เกาะอาดัง) โดยมีหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลด้วย ผลการประมูลปรากฏว่า บริษัท อ. จำกัด เป็นผู้ชนะการประมูล โดยได้จัดทำสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง เลขที่ ๑/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ และได้เริ่มลงมือก่อสร้างอาคาร ตั้งแต่วันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐

(๖) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๑๐.๕๐๒/๗๖๔๗ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แจ้งไปยังกรมธนารักษ์ว่า การก่อสร้างรีสอร์ทในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕ มีผลกระทบกับระบบนิเวศบริเวณใกล้เคียงซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงขอให้แจ้งบริษัท อ. จำกัด ระงับการก่อสร้างไว้ก่อน จากนั้นกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้หารือปัญหาข้อกฎหมายไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๗) อุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้มีหนังสือ ที่ ทส ๐๙๑๕.๕๒๑/๑๑๙๘ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจภูธรเมืองสตูล ให้ดำเนินคดีกับบริษัท อ. จำกัด ในความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และแจ้งคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๔/๒๕๕๑ เรื่อง ให้บริษัท อ. จำกัด จดเว้นการกระทำใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ลงวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ ซึ่งบริษัท อ. จำกัด ได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

(๘) ต่อมาหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้แจ้งคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๗/๒๕๕๑ เรื่อง ให้บริษัท อ. จำกัด ทำลายหรือถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติตะรุเตา หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๑ สั่งให้บริษัท อ. จำกัด

ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ซึ่งบริษัท อ. จำกัด ไม่เห็นด้วย จึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าว แล้วนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา โดยมีคำขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๔/๒๕๕๑ และคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๗/๒๕๕๑

ศาลปกครองสงขลา มีคำสั่งเรียกให้กรมธนารักษ์ร้องสอดเข้ามาในคดี

ศาลปกครองสงขลาพิพากษาห้ามหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาใช้อำนาจตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเข้ารื้อถอนหรือทำลายสิ่งปลูกสร้างที่บริษัท อ. จำกัด ได้ก่อสร้างไว้ในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สด. ๓๕ ในส่วนที่ได้ส่งมอบแก่ผู้ร้องสอดแล้ว

หัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตายื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา โดยขอให้ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่บริษัท อ. จำกัด จะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตาจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน เมื่อปรากฏว่าบริษัท อ. จำกัด และกรมธนารักษ์ไม่ได้รับอนุญาต จึงเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๑) และ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงเป็นเหตุให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตามีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติบริษัท อ. จำกัด จึงไม่อาจมีคำขอให้ดำเนินการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ จึงพิพากษากลับเป็นให้ยกฟ้อง

(๙) หัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้มีคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา (เพิ่มเติม) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๑๑/๒๕๕๔ เรื่อง ให้กรมธนารักษ์ร่วมกับบริษัท อ. จำกัด ทำลายหรือรื้อถอนพืชผลอาสินและสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติตะรุเตา หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิมแล้วแต่กรณี ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ เพื่อสั่งให้กรมธนารักษ์ร่วมกับบริษัท อ. จำกัด ทำลายหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิม ออกให้พ้นอุทยานแห่งชาติตะรุเตา หรือทำสิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่ได้รับหนังสือซึ่งกรมธนารักษ์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ต่อมาอุทยานแห่งชาติตะรุเตาได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของกรมธนารักษ์ว่า ฟังไม่ขึ้น ให้ยกอุทธรณ์ ไม่มีเหตุจำต้องทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ผู้รับคำสั่งมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง หรือทราบคำวินิจฉัยอุทธรณ์

(๑๐) กรมธนารักษ์ได้รวบรวมข้อเท็จจริงพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดได้พิจารณาดำเนินการต่อไป เนื่องจากพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างกรมธนารักษ์กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เป็นข้อพิพาทระหว่างส่วนราชการ ซึ่งมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๔๔ ห้ามนำคดีไปฟ้องศาล

(๑๑) สำนักงานอัยการสูงสุดมีหนังสือแจ้งผลการวินิจฉัยข้อพิพาทของคณะกรรมการพิจารณาชี้ขาดการยุติในการดำเนินคดีแพ่งของส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (กยพ.) ว่า กยพ. จะรับวินิจฉัยคดีเฉพาะในกรณีที่ คำตัดสินชี้ขาด ไม่มีผลกระทบต่อส่วนได้เสียตามกฎหมาย

ของบุคคลภายนอก ซึ่งอาจทำให้เรื่องไม่ยุติลงในฝ่ายบริหารก็ไม่พึงรับวินิจฉัย ดังนั้น จึงส่งเรื่องและเอกสารประกอบคืนให้กรมธนารักษ์ดำเนินการต่อไป

กรมธนารักษ์จึงขอหารือในประเด็นข้อกฎหมาย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง กรณีกรมธนารักษ์กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต่างอ้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติบังคับใช้ในพื้นที่พิพาทพร้อมกัน ควรดำเนินการอย่างไร จึงจะชอบด้วยกฎหมาย และไม่เกิดความเสียหายแก่รัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม

ประเด็นที่สอง ผู้ชนะการประมูลตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารบนที่ดินพิพาทตามสัญญาและโอนกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังครบถ้วนแล้ว จะถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียในข้อพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างกรมธนารักษ์กับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช หรือไม่ (หากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย) จะบังคับใช้กฎหมายอย่างไร จึงจะ ไม่เกิดความเสียหายต่อรัฐ

ประเด็นที่สาม กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายตามอำนาจหน้าที่ระหว่างสองหน่วยงาน หากมีที่มาจากนโยบายรัฐบาล จะสามารถใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยวิธีการที่ฝ่ายบริหารกำหนดได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นที่สี่ กรณีเจตนาารมณ์แห่งพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่สอดคล้องกัน เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะบังคับใช้กฎหมายอย่างไร จึงจะไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ประเด็นที่ห้า กรณีจังหวัดสตูลมีคำสั่งแต่งตั้งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาผลการประมูลที่ดินราชพัสดุแปลงพิพาท จะถือได้ว่าเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ได้ให้ความยินยอมในการดำเนินการนำที่ดินไปเปิดประมูลเพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ประเด็นตามที่กรมธนารักษ์หารือมานี้ เป็นประเด็นเกี่ยวเนื่องกับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีและอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง ดังนี้

๑. กรมธนารักษ์ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสงขลา (ศาลที่มูลคดีเกิด) จำนวน ๒ คดี ดังนี้

คดีที่หนึ่ง กรมธนารักษ์ฟ้องหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีประเด็นแห่งคดีว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คดีหมายเลขดำที่ ส. ๒๒/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๔/๒๕๕๙) และมีคำขอท้ายฟ้อง ดังนี้

๑) ขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา (เพิ่มเติม) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๑๑/๒๕๕๙ฯ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ ตามหนังสือสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ (นครศรีธรรมราช) ด่วนที่สุด ที่ ทส ๐๙๑๕.๙/๓๑๗๖ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙

๒) ขอให้ห้ามหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาและพวกเข้าเกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ สด. ๓๕ อำเภอเมืองสตูล จังหวัดสตูล จนกว่าจะได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากกรมธนารักษ์

๓) ขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา (เพิ่มเติม) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๑๑/๒๕๕๙ จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า กรมธนารักษ์ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องมาจากคำสั่งของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา และศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับเป็นให้รับคดีไว้พิจารณาและให้พิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ตามรูปคดี ต่อมาศาลปกครองสงขลาพิจารณาคำขอของกรมธนารักษ์แล้ว สั่งไม่ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ขณะนี้ กรมธนารักษ์ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตากับพวกแล้ว

คดีที่สอง กรมธนารักษ์ฟ้องหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาและผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ โดยมีประเด็นแห่งคดีว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คดีหมายเลขดำที่ ส. ๑๕/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๐) และมีคำขอท้ายฟ้อง ดังนี้

๑) ขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ดำเนินการทำลายหรือถอนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งอื่นใดที่ผิดไปจากสภาพเดิมออกไปให้พ้นอุทยานแห่งชาติตะรุเตา หรือทำสิ่งนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม แล้วแต่กรณี ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๐

๒) ขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา (เพิ่มเติม) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๑๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

๓) ขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองสงขลาวินิจฉัยว่า คำฟ้องของกรมธนารักษ์มีสภาพแห่งข้อหาและข้ออ้างที่อาศัยเป็นหลักแห่งข้อหา รวมทั้งคำขอบังคับเป็นอย่างเดียวกับคดีหมายเลขดำที่ ส. ๒๒/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๔/๒๕๕๙ ซึ่งยังอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นฟ้องซ้อน ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ส่วนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ เป็นขั้นตอนภายในของฝ่ายปกครอง ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง กรมธนารักษ์ไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนที่จะมีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องข้อหานี้ไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ไม่พิจารณาคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

กรมธนารักษ์ยื่นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษากลับเป็นให้รับคำฟ้องในข้อหาที่ขอให้เพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ ไว้พิจารณา ให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดีตามรูปคดี ขณะนี้ กรมธนารักษ์ได้ยื่นคำคัดค้านคำให้การของหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตากับพวกแล้ว

๒. กรมธนารักษ์ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง (ตามภูมิสำเนาผู้ฟ้องคดี) จำนวน ๑ คดี

กรมธนารักษ์ฟ้องหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตาและผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๕ โดยมีประเด็นแห่งคดีว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คดีหมายเลขดำที่ ส. ๓/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๑๓๓/๒๕๖๑) โดยมีคำขอท้ายฟ้อง ดังนี้

๑) ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๑/๒๕๖๐

๒) ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา (เพิ่มเติม) ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๑๑/๒๕๕๙

๓) ขอให้ศาลทุเลาการบังคับตามคำสั่งหัวหน้าอุทยานแห่งชาติตะรุเตา ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ ๒๑/๒๕๖๐ จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลปกครองกลางวินิจฉัยว่า เป็นการยื่นฟ้องคดีในเรื่องเดียวกันต่อศาลอื่น ในขณะที่อยู่ระหว่างพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด จึงเป็นการฟ้องซ้อนตามข้อ ๓๖ (๑) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ จึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความและไม่พิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

กรมธนารักษ์ยื่นอุทธรณ์ คดีจึงอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณารายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่งและประเด็นที่สี่ เห็นว่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้เคยหารือปัญหาเรื่องการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุและกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในพื้นที่เดียวกันมาแล้วครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยพิจารณาในเรื่องเสร็จที่ ๗๓๘/๒๕๕๑^๑ แล้ว มีความเห็นสรุปได้ว่า แม้กรมธนารักษ์จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ แต่เนื่องจากที่ราชพัสดุดังอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ กรมธนารักษ์จึงต้องขออนุญาต กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ก่อนเริ่มดำเนินการก่อสร้างอาคาร และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สามารถใช้บังคับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกจากเขตอุทยานแห่งชาติได้ และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เป็นเหตุให้มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้กระทำความผิดทำลายหรือรื้อถอนสิ่งนั้น ๆ ออกไปให้พ้นจากอุทยานแห่งชาติหรือทำให้สิ่งนั้น ๆ กลับคืนสู่สภาพเดิม

ประเด็นที่สองและประเด็นที่ห้า เห็นว่า เป็นประเด็นเกี่ยวเนื่องกับเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลปกครอง คือ คดีในศาลปกครองสงขลา คดีหมายเลขดำที่ ส. ๒๒/๒๕๕๙ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๔/๒๕๕๙ และคดีหมายเลขดำที่ ส. ๑๕/๒๕๖๐ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๕/๒๕๖๐ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาให้ศาลปกครองสงขลารับคำฟ้องไว้พิจารณา และคดีในศาลปกครองกลาง

^๑บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในพื้นที่เดียวกัน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๑๙ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

คดีหมายเลขดำที่ ส. ๓/๒๕๖๑ คดีหมายเลขแดงที่ ส. ๑๓๓/๒๕๖๑ ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งคดีทั้งสามข้างต้นยังคงอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) จึงไม่อาจรับข้อหาหรือทั้งสองประเด็นนี้ไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๙ (๑)^๒ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในระหว่างหน่วยงานทั้งสองแห่งที่จะต้องหารือร่วมกัน และหากจำเป็นต้องตัดสินใจเชิงนโยบายก็ควรดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน ประเด็นนี้จึงไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นได้เช่นกัน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) มีข้อสังเกตว่า โดยที่ปัจจุบันพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวในหมวด ๔ การใช้ การเรียกคืน และการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุไว้ โดยให้กรมธนารักษ์สามารถนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการในลักษณะการสนับสนุนการดำเนินการกิจของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ การสาธารณประโยชน์ หรือกิจการอื่นตามที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนด กรมธนารักษ์จึงสมควรหารือร่วมกับกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวเป็นไปโดยเรียบร้อยและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ ทั้งนี้ โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



(นางสาวจรรวณ เอ่งตระกูล)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๖๒

^๒ข้อ ๙ กรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล