

(บทความเผยแพร่ในคอลัมน์ “ก้าวสู่สังคมธรรมาภิบาลกับศาลปกครอง” หนังสือพิมพ์ อปท. นิวส์)

ปักป้ายว่าเขตอนุรักษ์ห้ามเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ : ฟ้องศาลขอให้เพิกถอนป้ายประกาศได้ไหม ?

ธัญธร ปังประเสริฐ

พนักงานคดีปกครองชำนาญการพิเศษ

สำนักวิจัยและวิชาการ

● **ประเด็นชวนคิด**

เรื่องนี้เป็นปัญหา...เกี่ยวกับพื้นที่ในการประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำคือ “หอยนางรม” พุดแล้วท่านที่ขอบทานอาจนึกไปถึงยอดกระถินและหอมเจียวซึ่งเป็นเครื่องเคียงของหอยนางรมกันไปแล้ว นะคะ แต่ก่อนจะไปไกล...เรากลับมาต่อกันที่ปัญหาของคดีซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดจากผู้ฟ้องคดี 78 ราย ซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงเชื้อหอยนางรมบริเวณคลองสาธารณะแห่งหนึ่งที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และต่อมาได้มีป้ายของสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลน (ผู้ถูกฟ้องคดี) มาปักหน้าแพที่เพาะเลี้ยง หอยว่าบริเวณดังกล่าวเป็นเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าชายเลน ห้ามมีสิ่งปลูกสร้างใด ๆ รุกล้ำ หากฝ่าฝืนจะ ดำเนินการตามกฎหมาย

เมื่อผู้เพาะเลี้ยงหอยนางรมเห็นป้ายประกาศดังกล่าวก็ตกใจ เพราะตนได้ดำเนินการโดยชอบตาม ประกาศของคณะกรรมการประมงประจำจังหวัดที่ได้มีการจัดระเบียบการใช้พื้นที่ประกอบอาชีพเพาะเลี้ยงหอย นางรมแล้ว โดยไม่รู้มาก่อนว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตทับซ้อนกับพื้นที่ป่าชายเลน และตอนนี้ก็ได้ลงทุน เพาะเชื้อหอยไปแล้ว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนป้ายประกาศที่พิพาท

สุดท้ายแล้วป้ายประกาศดังกล่าวจะถูกเพิกถอนหรือไม่ ? และป้ายที่ว่ามีสถานะหรือมีผลบังคับ ต่อผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ เพียงใด ? ศาลปกครองสูงสุดมีคำตอบค่ะ

● **คำวินิจฉัยชวนรู้**

รายละเอียดของคดีมีอยู่ว่า...เดิมผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้เพาะเลี้ยงหอยนางรมในคลองสาธารณะดังกล่าว ต่อมาเกิดความขัดแย้งกับเจ้าของที่ดินบริเวณริมฝั่งที่เห็นว่าการเพาะเลี้ยงหอยเป็นการกีดขวางการสัญจร ทางน้ำ คณะกรรมการประมงประจำจังหวัดจึงได้มีการจัดประชุมหารือเพื่อแก้ไขปัญหานั้น และต่อมาได้ประกาศ ให้พื้นที่ดังกล่าวเป็นเขตที่สามารถเพาะเลี้ยงหอยนางรมได้ โดยมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่ เงื่อนไขการอนุญาต เพื่อไม่ให้กีดขวางการจราจรทางน้ำตามที่มีการร้องเรียน และให้ดำเนินการในลักษณะของกลุ่มวิสาหกิจชุมชน

จากนั้นสถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลนก็ได้นำป้ายมาปักโดยมีใจความว่า “พื้นที่แห่งนี้เป็นพื้นที่ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 และอยู่ในเขตอนุรักษ์ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีที่ห้ามมิให้ ผู้ใดกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือ ครอบครองทำประโยชน์เพื่อตนเองและ ผู้อื่น โดยมีได้รับอนุญาต ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกและปรับ”

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าป้ายประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะไม่ได้ร่วมเป็น คณะกรรมการประมงประจำจังหวัด แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็มีตัวแทนจากสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมจังหวัด นอกจากนี้ยังได้มีผู้แทนส่วนอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด สำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้าร่วมประชุมด้วย ซึ่งก็มีได้ทักท้วงว่าที่ดังกล่าว ทับซ้อนกับพื้นที่ป่าชายเลนและผู้ฟ้องคดีทั้งหมดได้ลงทุนดำเนินการไปแล้ว หากต้องรื้อถอนโดยยังมิได้เก็บ ผลผลิตย่อมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย

ประเด็นที่พิพาทนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาความชอบ ด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง จึงต้องพิจารณาว่า “**ป้ายประกาศดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทาง**

ปกครองหรือไม่ ?” ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดลักษณะสำคัญของคำสั่งทางปกครองประการหนึ่งคือ “เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียน” ซึ่งผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีดังกล่าว คือต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากคำสั่งทางปกครอง

การที่สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลน (ผู้ถูกฟ้องคดี) นำป้ายประกาศไปปิดไว้ที่หน้าแพเพาะเลี้ยงหอยนางรม โดยไม่ปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดออกจากเขตพื้นที่ตามประกาศดังกล่าวแต่อย่างใด การปิดป้ายประกาศที่พิพาทจึงเป็นเพียงการปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้บุคคลทั่วไปทราบว่าเป็นบริเวณพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตป่าชายเลนอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

ป้ายประกาศที่พิพาทจึงเป็นเพียงการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดหรือผู้ที่ทำการยึดถือครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวโดยไม่ได้รับอนุญาตว่าเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จึงยังไม่ได้มีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่ใช่ผู้เดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คำสั่งที่ คส. 10/2561)

- **บทสรุปชวนอ่าน**

โดยสรุปก็คือ ป้ายประกาศดังกล่าวเป็นเพียงการแจ้งให้ทราบว่าพื้นที่บริเวณที่พิพาทเป็นเขตอนุรักษ์ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี ทราบใดที่หน่วยงานผู้มีหน้าที่ยังมีได้ออกคำสั่งให้ผู้เพาะเลี้ยงหอยนางรมออกจากพื้นที่และให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำป่าชายเลนออก ก็ยังไม่เป็นการกระทบสิทธิหรือก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้เพาะเลี้ยงหอยนางรมดังกล่าว เพราะป้ายที่พิพาทมิได้มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพบังคับผู้ที่ทำการรุกล้ำพื้นที่ป่าชายเลน ทั้งนี้ ในการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่สายด่วนศาลปกครอง 1355 และสามารถศึกษาอุทธรณ์เรื่องอื่น ๆ เพิ่มเติมได้ที่ www.admincourt.go.th)
