(บทความเผยแพร่ในสื่อท้องถิ่น)

ขอขุดดินในที่ผู้อื่น “ไม่มี” หนังสือยินยอม ... อนุญาต “ไม่ได้”

โดย นายปกครอง

ปัจจุบันจะเห็นได้ว่ามี **“การขุดดิน”** หรือขุดหน้าดินเพื่อนำไปถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างหรือเพื่อกิจการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง แต่การขุดดินและถมดินในหลาย ๆ กรณี ยังไม่ถูกต้องตามกฎหมายและหลักความปลอดภัย ซึ่งอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินและความปลอดภัยต่อชีวิตของเจ้าของที่ดินหรือประชาชนทั่วไปได้

โดยตั้งแต่ปี 2543 เป็นต้นมา ... ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน ทำให้การดำเนินการดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย รวมถึงกฎหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องที่กำหนดหลักเกณฑ์ ข้อห้ามและวิธีการดำเนินการไว้ ฉะนั้น ในการดำเนินการขุดดินหรือถมดินในพื้นที่บริเวณใด จำต้องศึกษาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในพื้นที่นั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การขุดดินในที่ดินของผู้อื่นซึ่งกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินเสียก่อน มิเช่นนั้น จะกลายเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินซึ่งต้องรับผิดชดใช้สินไหมทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินด้วย !

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับการขุดดิน*ที่นำมาฝากเป็นอุทาหรณ์กันในวันนี้ ...* เป็นกรณีมีการแอบอ้างว่าได้ซื้อที่ดินมาจากเจ้าของที่ดินแล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตให้ขุดดินได้ตามคำขอ โดยที่ไม่ได้ตรวจสอบเอกสารประกอบให้ละเอียดรอบคอบ เมื่อเจ้าของที่ดินตัวจริงทราบเรื่องจึงเกิดเป็นคดีพิพาทขึ้น !

บทสรุปของคดีจะเป็นอย่างไร มาดูคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดกันครับ ...

มูลเหตุของคดีเกิดขึ้นเมื่อ ... ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนด เนื้อที่ประมาณ 25 ไร่ มีสภาพเป็นที่นาเดิมเกือบ 13 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นบ่อน้ำ พบว่ามีผู้บุกรุกเข้าไปขุดดินในที่ดินของตน ทำให้เป็นบ่อลึกและกว้าง จึงไปแจ้งความที่สถานีตำรวจ และทราบว่านายก อบต. ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน ได้อนุญาตให้นายส่งทำการขุดดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ 1 เดือน

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งอนุญาตให้ขุดดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เนื่องจากนายส่งผู้ขออนุญาตขุดดิน ไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาต อีกทั้งนายส่งก็ไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินแต่อย่างใด การกระทำของนายก อบต. เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ถูกขุดหน้าดินออกไปทำให้ที่ดินเสื่อมค่าและเสื่อมราคาลง **จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง** ขอให้ศาลพิพากษาให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ชำระเงินค่าเสียหาย

คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การที่นายก อบต. มีคำสั่งอนุญาตให้ขุดดินในที่ดินแปลงพิพาทได้ตามคำขอของนายส่ง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือไม่ หากเป็นการกระทำละเมิด อบต. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ เพียงใด ?

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การยื่นขออนุญาตขุดดินจะต้องยื่นแบบใบแจ้งการขุดดิน/ถมดิน ตามมาตรา 17 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการขุดดินและถมดินฯ ซึ่งตามแบบดังกล่าวระบุรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่จะต้องยื่นประกอบคำขอ ทั้งนี้ บุคคลที่จะแจ้งขออนุญาตขุดดินได้จะต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่ขออนุญาต และหากผู้แจ้งการขุดดินมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินจะต้องแนบหลักฐานเป็นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นมาประกอบการพิจารณาด้วย แต่กรณีพิพาทได้มีการ**แนบหนังสือแสดงความประสงค์ซื้อที่ดินพิพาท** โดยอ้างว่าผู้ขอขุดดินเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการซื้อต่อมาจากผู้ฟ้องคดี *(การตกลงซื้อขายที่ดินระหว่างผู้ขอขุดดินกับผู้ฟ้องคดีได้ถูกยกเลิก เพราะไม่ได้มีการดำเนินการตามเงื่อนไขของหนังสือดังกล่าว)*

การที่เจ้าหน้าที่ของ อบต. ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบเอกสารอย่างละเอียด ที่หากได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการตรวจสอบเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาท ก็น่าจะเห็นได้ว่า หนังสือแสดงความประสงค์ซื้อที่ดินมีรายละเอียดแจ้งชัดว่า หนังสือดังกล่าวไม่ใช่หนังสือราชการแต่เป็นเอกสารที่แสดงให้เห็นว่า ขณะนั้นผู้ขอขุดดินอยู่ระหว่างทำเรื่องเสนอซื้อที่ดินจากผู้ฟ้องคดี เอกสารดังกล่าวจึงไม่ใช่เอกสารสิทธิ

ในที่ดินที่แสดงว่าผู้ขอขุดดินเป็นเจ้าของที่ดินพิพาท การมี**คำสั่งอนุญาต**ให้ขุดดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดี **จึงเป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวัง** ซึ่งอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้เพียงพอไม่ ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินได้รับความเสียหายจากการถูกขุดหน้าดินทำให้มูลค่าที่ดินลดลง อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น อบต. ในฐานะหน่วยงานต้นสังกัดจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนกรณีที่ดินราคาลดลง ซึ่งคิดเป็นเงินกว่า 5 ล้านบาท แต่เนื่องจากเป็นการขุดดินในที่ดินของผู้อื่นโดยมิได้รับอนุญาตอย่างถูกต้อง ซึ่งเป็นการกระทำความผิดโดยตรงต่อเจ้าของที่ดิน ผู้ทำการขุดดินจึงต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการละเมิดดังกล่าว และจะต้องรับผิดมากกว่า อบต. ที่เป็นผู้ออกใบรับแจ้งการขุดดินและอนุญาตให้ขุดดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าด้วยการขุดดินและถมดิน ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งคุ้มครองอันตรายแก่ทรัพย์สินและความปลอดภัยของประชาชนเท่านั้น เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด **จึงเห็นควรให้ อบต. รับผิดในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนค่าสินไหมทดแทน**ดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยตามกฎหมายแก่ผู้ฟ้องคดี *(คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 405/2565)*

คดีนี้ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตขุดดิน/ถมดิน ซึ่งตามกฎหมายในเรื่องดังกล่าว บุคคลที่จะแจ้งหรือขออนุญาตขุดดินได้ต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และหากผู้แจ้งมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ จะต้องแนบหลักฐานเป็นหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินแปลงนั้นมาประกอบการพิจารณา โดยเจ้าหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ด้วยความละเอียดรอบคอบ กรณีผู้แจ้งหรือผู้ยื่นคำขอได้แนบหนังสือแสดงความประสงค์ซื้อที่ดินแปลงที่จะขุดดิน ซึ่งไม่ใช่เอกสารสิทธิในที่ดินที่แสดงว่าผู้ขอขุดดินเป็นเจ้าของที่ดิน เจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจมีคำสั่งอนุญาตให้ขุดดินในที่ดินดังกล่าวได้ และเมื่อการอนุญาตโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของที่ดินตัวจริง การอนุญาตจึงเป็นการกระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดิน อย่างไรก็ตาม กรณีเช่นนี้ศาลเห็นว่า ผู้ทำการขุดดินโดยมิชอบ ถือเป็นผู้ที่กระทำละเมิดต่อเจ้าของที่ดินโดยตรงที่จะต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นมากกว่าหน่วยงานของรัฐที่อนุญาตให้ขุดดิน ...

ด้วยเหตุนี้ เมื่อเกิดกรณีร้องเรียนหรือพบว่ามีการขุดดิน/ถมดินที่อาจไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ควรเร่งตรวจสอบข้อเท็จจริงและสั่งให้หยุดดำเนินการที่ไม่ชอบนั้น เพื่อมิให้เกิดความเสียหายเพิ่มมากขึ้นครับ ...

(ปรึกษาคดีปกครองได้ที่ สายด่วนศาลปกครอง 1355)