รวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

พ.ศ. ๒๕๔๘

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
สำนักงานศาลยุติธรรม

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961161710

#45543
วันที่ 12 / ม.ค. / 2549
เลขทะเบียน 1.18086
เลขหมู่ KU 22 ส363ร 2548

รวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

พ.ศ. ๒๕๔๘

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
สำนักงานศาลยุติธรรม

ธนบัติห้องสมุดรัฐสภา

รวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๘

พิมพ์ครั้งที่ ๑ : มีนาคม ๒๕๔๙

ISBN 974-9861-41-8

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนแปลงระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่ ซึ่งในปัจจุบันมีศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร การที่มีศาลต่างระบบอาจทำให้เกิดการขัดแย้งกันเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลโดยเฉพาะ มาตรา ๒๔๘ จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างศาลในกรณีมีปัญหาว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลใด กรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน และกรณีอื่นที่อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขัดแย้งกัน

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้เริ่มดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จนถึงปัจจุบัน คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการมีเป็นจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จำนวน ๔๙ เรื่องสำนักงานศาลยุติธรรมจึงได้จัดทำหนังสือรวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ขึ้น โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี

(นายชัช ชลวร)
เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม
มีนาคม ๒๕๔๙

สารบัญ
เรียงตามเลขที่คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๘ ๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๘ ๙
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๔๘ ๑๕
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘

คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๔๘ ๒๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๔๘ ๒๗
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๘ ๓๕
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๔๘ ๔๓
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๔๘ ๔๙
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๘ ๕๙
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙

คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๘ ๗๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๘ ๗๗
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๔๘ ๘๓
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๔๘ ๙๓
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๘ ๑๐๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๔๘ ๑๐๗
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๔๘ ๑๑๕
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๔๘ ๑๒๑
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๑๘/๒๕๔๘ ๑๒๗
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๔๘ ๑๓๕
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๔๘ ๑๔๑
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๔๘ ๑๔๗
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๔๘ ๑๕๓
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๔๘ ๑๖๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๘ ๑๖๙
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๔๘ ๑๗๗
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๔๘ ๑๘๕
เรื่อง คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๔๘ ๑๙๓
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๒๘/๒๕๔๘ ๒๐๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๔๘ ๒๐๗
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๘ ๒๑๓
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๘ ๒๑๙
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๘ ๒๒๙
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๔๘ ๒๓๗
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัย (คำสั่ง) ที่ ๓๔/๒๕๔๘ ๒๔๓
เรื่อง การยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐

คำวินิจฉัยที่ ๓๕/๒๕๔๘ ๒๔๙
เรื่อง คดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐

คำวินิจฉัยที่ ๓๖/๒๕๔๘ ๒๕๗
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงาน
และวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘

คำวินิจฉัยที่ ๓๗/๒๕๔๘ ๒๖๗
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๓๘/๒๕๔๘ ๒๗๙
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๓๙/๒๕๔๘ ๒๘๕
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๔๘ ๒๙๑
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๔๑/๒๕๔๘ ๒๙๙
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๔๒/๒๕๔๘ ๓๐๕
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๔๘ ๓๑๓
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๘ ๓๒๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

คำวินิจฉัยที่ ๔๕/๒๕๔๘ ๓๒๙
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

คำวินิจฉัยที่ ๔๖/๒๕๔๘ ๓๓๕
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๘ ๓๔๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คำวินิจฉัยที่ ๔๘/๒๕๔๘ ๓๕๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๔๙/๒๕๔๘ ๓๕๙
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

สารบัญ
เรียงตามข้อกฎหมาย

เรื่อง	คำวินิจฉัยที่	หน้า
คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	๒/๒๕๔๘	๙
	๕/๒๕๔๘	๒๗
	๑๓/๒๕๔๘	๙๓
	๑๕/๒๕๔๘	๑๐๗
	๑๖/๒๕๔๘	๑๑๕
	๑๗/๒๕๔๘	๑๒๑
	๑๙/๒๕๔๘	๑๓๕
	๒๐/๒๕๔๘	๑๔๑
	๒๔/๒๕๔๘	๑๖๙
	๒๕/๒๕๔๘	๑๗๗
	๒๙/๒๕๔๘	๒๐๗
	๓๐/๒๕๔๘	๒๑๓
	๓๓/๒๕๔๘	๒๓๗
	๓๗/๒๕๔๘	๒๖๗
	๓๘/๒๕๔๘	๒๗๙
	๓๙/๒๕๔๘	๒๘๕
	๔๐/๒๕๔๘	๒๙๑
	๔๑/๒๕๔๘	๒๙๙
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๑๘/๒๕๔๘	๑๒๗
	๒๓/๒๕๔๘	๑๖๑
	๔๒/๒๕๔๘	๓๐๕
	๔๓/๒๕๔๘	๓๑๓
	๔๗/๒๕๔๘	๓๔๑

เรื่อง	คำวินิจฉัยที่	หน้า
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)	๒๘/๒๕๔๘	๒๐๑
	๔๔/๒๕๔๘	๓๒๑
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๔/๒๕๔๘	๒๑
	๖/๒๕๔๘	๓๕
	๙/๒๕๔๘	๕๙
	๑๐/๒๕๔๘	๗๑
	๑๑/๒๕๔๘	๗๗
	๑๔/๒๕๔๘	๑๐๑
	๒๑/๒๕๔๘	๑๔๗
	๒๗/๒๕๔๘	๑๙๓
	๓๒/๒๕๔๘	๒๒๙
	๔๖/๒๕๔๘	๓๓๕
	๔๘/๒๕๔๘	๓๕๑
	๔๙/๒๕๔๘	๓๕๙
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๑/๒๕๔๘	๑
	๗/๒๕๔๘	๔๓
	๘/๒๕๔๘	๔๙
	๑๒/๒๕๔๘	๘๓
	๔๕/๒๕๔๘	๓๒๙
พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕	๓๑/๒๕๔๘	๒๑๙
พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘	๓/๒๕๔๘	๑๕
	๒๒/๒๕๔๘	๑๕๓
พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐	๓๔/๒๕๔๘	๒๔๓

เรื่อง	คำวินิจฉัยที่	หน้า
พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง	๒๖/๒๕๔๘	๑๘๕
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร มาตรา ๗ (๒) และ (๔)	๓๕/๒๕๔๘	๒๔๙
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘	๓๖/๒๕๔๘	๒๕๗

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช
ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

คดีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องเอกชนให้รับผิดตามสัญญาจ้างและสัญญาค้ำประกัน เมื่อหน่วยงานทางปกครองจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง ได้ว่าจ้างจำเลยที่ ๑ ให้ก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคารโดยมีจำเลยที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สำหรับสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ เป็นสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างซึ่งเป็นสัญญาหลัก เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันของจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ระหว่าง
- ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช
- ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไปและผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๔๕ มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โจทก์ได้ยื่นฟ้องบริษัท คลีนเทคโนโลยี จำกัด ที่ ๑ ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๕๑/๒๕๔๕ ความว่า เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ โจทก์กับจำเลยที่ ๑ ได้ทำสัญญาจ้างเหมาออกแบบและก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๓๖/๒๕๔๒

เป็นเงินค่าจ้าง จำนวน ๖๘,๗๖๕,๖๕๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๓ โดยสัญญาข้อ ๗ กำหนดว่าหากมีความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายเกิดขึ้นจากงานจ้างภายในกำหนด ๒ ปี นับถัดจากวันที่ได้รับมอบงาน ซึ่งความชำรุดบกพร่องหรือเสียหายนั้นเกิดจากความบกพร่องของจำเลยที่ ๑ อันเกิดจากการใช้วัสดุที่ไม่ถูกต้อง หรือทำไว้ไม่เรียบร้อย หรือทำไม่ถูกต้อง ตามมาตรฐานแห่งหลักวิชา จำเลยที่ ๑ จะต้องรีบแก้ไขให้เป็นที่เรียบร้อย หากบิดพลิ้วไม่ทำการดังกล่าวภายในกำหนด ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากโจทก์ หรือไม่ทำการแก้ไขให้ถูกต้องเรียบร้อยภายในเวลาที่โจทก์กำหนด ให้โจทก์มีสิทธิทำการนั้นเอง หรือจ้างผู้อื่นทำการนั้นโดยจำเลยที่ ๑ เป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น ในการทำสัญญาจ้างดังกล่าวจำเลยที่ ๑ ได้นำหนังสือสัญญาค้ำประกันของจำเลยที่ ๒ มามอบให้โจทก์เป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญาจ้าง ในวงเงิน ๓,๔๓๘,๒๘๒.๕๐ บาท โดยยอมผูกพันตนเช่นเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้น จำเลยที่ ๑ ได้ดำเนินการออกแบบและก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแล้วเสร็จ และโจทก์ได้รับมอบงานดังกล่าวตามสัญญาจ้างทั้งหมดไว้เรียบร้อยแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๓ ต่อมาประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๔๔ กระเบื้องมุงหลังคาหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลังดังกล่าวแตกร้าวเสียหายเกือบทั้งหมด สาเหตุเนื่องจากจำเลยที่ ๑ ใช้กระเบื้องหลังคาที่มีความหนาขนาด ๔ มิลลิเมตร ซึ่งเป็นวัสดุที่ไม่มีมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม กระทรวงอุตสาหกรรม (มอก.) รับรอง และไม่ได้มาตรฐานตามหลักวิชาช่างโดยปกปิดรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ราคา และมาตรฐานของวัสดุที่ใช้ มิให้โจทก์ทราบว่าเป็นวัสดุกระเบื้องมุงหลังคาที่ไม่ได้มาตรฐานและไม่ถูกต้องตามหลักวิชาช่าง จำเลยที่ ๑ จึงต้องรับผิดตามสัญญาจ้างข้อ ๗ โจทก์ได้แจ้งให้จำเลยที่ ๑ แก้ไขซ่อมแซมหลังคาอาคารหอพักนักศึกษาดังกล่าวให้เรียบร้อยแต่จำเลยที่ ๑ ยังคงจะเข้าซ่อมโดยใช้กระเบื้องมุงหลังคาที่มีความหนาขนาด ๔ มิลลิเมตรเช่นเดิม โจทก์แจ้งให้จำเลยที่ ๑ ใช้กระเบื้องที่มีความหนา ๕ มิลลิเมตร ซึ่งมีมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) รับรอง แต่จำเลยที่ ๑ เพิกเฉย โจทก์จึงจ้างผู้รับจ้างอื่นดำเนินการแก้ไขซ่อมแซมแทน โดยเสียค่าใช้จ่ายไปทั้งสิ้น ๑,๖๘๐,๐๐๐ บาท โดยได้จ่ายเงินให้ผู้รับจ้างอื่นไป เมื่อวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๔๔ โจทก์จะดำเนินการหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันของจำเลยที่ ๒ แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ยินยอม จึงขอให้บังคับจำเลยทั้งสองร่วมกันใช้เงินจำนวน ๑,๗๗๔,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑,๖๘๐,๐๐๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยที่ ๑ ให้การว่า จำเลยที่ ๑ ไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินให้แก่โจทก์ เนื่องจากไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา และได้ปฏิบัติตามสัญญาจ้างทุกประการตามแบบแปลนในสัญญาได้กำหนดกระเบื้องมุงหลังคาชนิดความหนา ๔ มิลลิเมตร แต่โจทก์ต้องการกระเบื้องชนิดความหนา ๕ มิลลิเมตร ซึ่งเป็นเรื่องนอกเหนือสัญญาจ้าง โจทก์จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาและเป็นฝ่ายสั่งระงับมิให้จำเลยที่ ๑ ซ่อมแซม แม้โจทก์จะจ้างบุคคลภายนอกทำการซ่อมแซมโดยเสียค่าจ้าง

จำเลยที่ ๑ ก็หาจำต้องรับผิดไม่ และได้ยื่นคำร้องขอให้จำหน่ายคดีโดยอ้างว่าโจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ภายหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องโจทก์หาว่าผิดสัญญาจ้างดังกล่าวต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๘๙๖/๒๕๔๔ อันเป็นคดีที่มีประเด็นข้อพิพาทเดียวกัน ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชสั่งยกคำร้องโดยเห็นว่าโจทก์ฟ้องจำเลยที่ ๑ ในคดีนี้ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ส่วนคดีที่จำเลยที่ ๑ ฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองนั้น เป็นเรื่องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงไม่ใช่คดีที่มีประเด็นข้อพิพาทเดียวกัน จำเลยที่ ๒ ให้การว่า เนื่องจากโจทก์และจำเลยที่ ๑ ยังพิพาทกันอยู่ โดยจำเลยที่ ๑ ฟ้องโจทก์เป็นคดีต่อศาลปกครองกลาง และต่างอ้างว่าอีกฝ่ายผิดสัญญา ทั้งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง จำเลยที่ ๒ จึงจำเป็นต้องชะลอการจ่ายเงินไว้ก่อน เพื่อรอผลการชี้ขาดของศาล จำเลยที่ ๒ มิได้เป็นผู้ผิดนัดผิดสัญญาต่อโจทก์

จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องโต้แย้งอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์ผู้ว่าจ้างซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ กับจำเลยที่ ๑ ผู้รับจ้าง พิพาทกันเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาออกแบบและก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร อันเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดนครศรีธรรมราชพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้โจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทสถาบันการศึกษามีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษาส่งเสริมวิชาการและวิชาชีพชั้นสูง มีหน้าที่ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการวิชาการแก่สังคมทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม โจทก์จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และสัญญาจ้างระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ เป็นสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัยโจทก์จำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร ทั้งนี้การศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารหอพักนักศึกษาภายในมหาวิทยาลัยโจทก์ เป็นถาวรวัตถุอันเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญใน การดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคที่จัดให้มีขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญานี้คือการรับจ้างก่อสร้างอาคารในมหาวิทยาลัยของรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้นสัญญาพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ส่วนจำเลยที่ ๒ แม้ไม่ใช่คู่สัญญาโดยตรง แต่ก็อยู่ในฐานะผู้ค้ำประกันยอมรับผิดอย่างเดียวกับลูกหนี้ชั้นต้น ถือได้ว่าจำเลยที่ ๒ มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกผลกระทบจากผลแห่งคดี จึงเป็นคู่กรณีตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลย

ทั้งสองจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ศาลปกครองนครศรีธรรมราชพิจารณาแล้วเห็นว่า เนื้อหาของสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่พักให้แก่นักศึกษา ซึ่งเป็นบุคลากรของมหาวิทยาลัยได้เข้าพักอาศัย กรณีจึงเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองดำเนินกิจการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่บุคลากรในมหาวิทยาลัย มิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดบริการสาธารณะด้านการศึกษาโดยตรง หรือเป็นถาวรวัตถุที่หากขาดไปจะไม่สามารถทำหน้าที่ในการจัดการศึกษาได้ สัญญาดังกล่าวมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาประเภทต่าง ๆ อันจะเข้าลักษณะสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง แต่เป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามฟ้องสรุปได้ว่า มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โจทก์ ได้ทำสัญญาจ้างบริษัท คลีนเทคโนโลยี จำกัด จำเลยที่ ๑ ให้ออกแบบและก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษา จำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร โดยมีธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) จำเลยที่ ๒ ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าว จำเลยที่ ๑ ก่อสร้างแล้วเสร็จ โจทก์ได้รับมอบงานดังกล่าวไว้เรียบร้อยแล้ว ต่อมา กระเบื้องมุงหลังคาแดกร้าวเสียหายเกือบทั้งหมด เนื่องจากจำเลยที่ ๑ ใช้กระเบื้องหลังคาที่มีความหนาขนาด ๔ มิลลิเมตร ซึ่งเป็นวัสดุที่ไม่มีมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (มอก.) รับรอง และไม่ได้มาตรฐานตามหลักวิชาช่าง โดยปกปิดรายละเอียดเกี่ยวกับชนิด ราคา และมาตรฐานของวัสดุที่ใช้ มิให้โจทก์ทราบ โจทก์แจ้งให้จำเลยที่ ๑ แก้ไขซ่อมแซมแต่จำเลยที่ ๑ จะเข้าซ่อมโดยใช้กระเบื้องมุงหลังคาที่มีความหนาขนาดเท่าเดิม โจทก์จึงแจ้งให้จำเลยที่ ๑ ใช้กระเบื้องที่มีความหนา ๕ มิลลิเมตร จำเลยที่ ๑ เพิกเฉย โจทก์จึงจ้างผู้รับจ้างอื่น และหักค่าใช้จ่ายจากหลักประกันของจำเลยที่ ๒ แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ยินยอม จำเลยที่ ๑ ให้การปฏิเสธอ้างว่าไม่ต้องรับผิดชดใช้เงินให้แก่โจทก์ เนื่องจากไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา การใช้กระเบื้องชนิดความหนา ๕ มิลลิเมตร เป็นเรื่องนอกเหนือสัญญาจ้าง โจทก์จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาและเป็นฝ่ายสั่งระงับมิให้จำเลยที่ ๑ ซ่อมแซม แม้โจทก์จะจ้างบุคคล

ภายนอกทำการซ่อมแซมโดยเสียค่าจ้าง จำเลยที่ ๑ ก็หาจำต้องรับผิดไม่ และได้ยื่นคำร้องขอให้จำหน่ายคดีโดยอ้างว่าโจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้ภายหลังจากที่จำเลยที่ ๑ ได้ยื่นฟ้องโจทก์หาว่าผิดสัญญาจ้างดังกล่าวต่อศาลปกครองกลางเมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๔ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๘๙๖/๒๕๔๔ อันเป็นคดีที่มีประเด็นข้อพิพาทเดียวกัน จำเลยที่ ๒ ให้การว่า เนื่องจากโจทก์และจำเลยที่ ๑ ยังพิพาทกันอยู่ โดยจำเลยที่ ๑ ฟ้องโจทก์เป็นคดีต่อศาลปกครองกลาง และต่างอ้างว่าอีกฝ่ายผิดสัญญา ทั้งคดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง จำเลยที่ ๒ จึงจำเป็นต้องชะลอการจ่ายเงินไว้ก่อน เพื่อรอผลการชี้ขาดของศาล จำเลยที่ ๒ มิได้เป็นผู้ผิดนัดผิดสัญญาต่อโจทก์ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามสัญญาจ้างให้ออกแบบและก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาและระบบสาธารณูปโภคและสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณา สัญญาจ้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร เป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติไว้ว่า "สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ" มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์ในการจัดการศึกษา ส่งเสริมวิชาการ และวิชาชีพชั้นสูง มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ทำสัญญาว่าจ้างให้จำเลยที่ ๑ ก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ เป็นสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาจำนวน ๒ หลัง และระบบสาธารณูปโภคที่เชื่อมต่อภายนอกอาคาร ซึ่งเป็นสัญญาหลัก เมื่อสัญญาหลัก เป็นสัญญาทางปกครองและข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันของจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง มหาวิทยาลัยวลัยลักษณ์ โจทก์ บริษัท คลีน เทคโนโลยี จำกัด จำเลย ที่ ๑ ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดนครปฐม

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองขอให้จ่ายค่าที่ดินที่ถูกกันเป็นแนวเขตทางหลวงโดยไม่มีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินพิพาท ซึ่งหน่วยงานทางปกครองอ้างว่าเจ้าของที่ดินเดิมอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าหน่วยงานทางปกครองต้องจ่ายค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดนครปฐม

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นางชนิดา สุวรรณเพ็ญ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง แขวงการทางนครปฐม ที่ ๑ กรมทางหลวง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๖๔/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๓๑๓ ตำบลวัดละมุด อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๑๖ ตารางวา เมื่อผู้ฟ้องคดีขอรังวัดสอบเขตที่ดินแปลงดังกล่าวปรากฏว่า

ที่ดินด้านทิศใต้เนื้อที่ ๘๔ ตารางวา ถูกแบ่งเป็นคลองชลประทานซึ่งเจ้าหน้าที่ของกรมชลประทานแจ้งว่าจะจ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้ในภายหลัง ส่วนด้านทิศเหนือมีถนนนครชัยศรี-ห้วยพลู (ทางหลวงหมายเลข ๓๒๓๓) ตัดผ่าน โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้กันแนวเขตทางหลวงรุกล้ำแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนวเป็นเนื้อที่ ๗๗ ตารางวา และแจ้งแก่ผู้ฟ้องคดีว่าจะไม่มีการจ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเวนคืนที่ดินเนื้อที่ ๗๗ ตารางวา ราคาตารางวาละ ๓,๕๐๐ บาท เป็นเงินทั้งสิ้น ๒๖๙,๕๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเวนคืนที่ดินเพราะที่ดินพิพาทตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐมาตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะซื้อที่ดินมาเมื่อปี ๒๕๓๘ เนื่องจากขณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบทางหลวงหมายเลข ๓๒๓๓ มาจากจังหวัดนครปฐมเมื่อปี ๒๕๑๔ ได้มีการปักเสาโทรเลขตามแนวเขตทางหลวงโดยเจ้าของที่ดินเดิมมิได้คัดค้าน ต่อมาเมื่อเสาโทรเลขไม่มีความจำเป็นในการใช้งานในบางช่วงจึงได้มีการถอดทำลาย และเมื่อการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขออนุญาตปักเสาไฟฟ้าตามแนวเขตทางหลวง เจ้าของที่ดินเดิมก็ไม่คัดค้าน จึงถือว่าเจ้าของที่ดินเดิมอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะซื้อที่ดินแปลงนี้ แม้การซื้อขายที่ดินของผู้ฟ้องคดีจะมีการจดทะเบียนถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีก็คงมีกรรมสิทธิ์เฉพาะส่วนที่อยู่นอกเขตทางหลวงดังกล่าว และในขณะที่ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินก็ทราบดีว่าที่ดินบางส่วนอยู่ในแนวเขตทางหลวงแต่มิได้มีการโต้แย้งคัดค้าน

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงเรื่องเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เพราะเป็นที่ดินที่มีเอกสารหลักฐานชัดเจนและถูกต้องมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๕ จนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับมอบทางหลวงหมายเลข ๓๒๓๓ จากจังหวัดนครปฐมเมื่อปี ๒๕๑๔ โดยไม่มีเอกสารสิทธิหรือหลักฐานการอุทิศแต่อย่างใด จึงไม่มีข้อสงสัยว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของผู้ใด ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กันแนวเขตทางหลวงรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจในการรุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี การรุกล้ำที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่าคดีนี้เป็น

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ก็เพื่อมิให้ข้อพิพาทในคดีนี้เป็นข้อพิพาททางปกครอง ที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้เพราะผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้อ้างพยานหลักฐานใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อย่างไร เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกันแนวเขตทางหลวงรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองที่ศาลปกครองมีอำนาจรับคดีไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลจังหวัดนครปฐมพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตทางหลวงหมายเลข ๓๒๓๓ ที่ได้รับมอบมาจากจังหวัดนครปฐมเมื่อปี ๒๕๑๔ แม้จะไม่ได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการเวนคืนตามกฎหมาย แต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กล่าวอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นทรัพย์สินของทางราชการมาตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๓๑๓ ตำบลวัดละมุด อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม มาจากผู้มีชื่อเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ โดยที่ดินแปลงนี้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจได้ออกโฉนดที่ดินให้เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๑๕ อันเป็นเวลาภายหลังจากเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตทางหลวงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กันแนวเขตทางหลวงไว้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอันเป็นการพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะต้องจ่ายเงินค่าเวนคืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จำต้องฟังให้ได้ความแจ้งชัดเสียก่อนว่าที่ดินในส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้กันแนวเขตไว้เป็นของผู้ฟ้องคดีหรือผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง แม้ในชั้นนี้ยังไม่ปรากฏหลักฐานของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพื่อสนับสนุนคำกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ตาม ก็เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอาจนำพยานเข้าพิสูจน์ในชั้นพิจารณา รูปคดีจึงมีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง กรณีมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐต่อเอกชน ข้อพิพาทดังกล่าวจะต้องได้รับการพิจารณาและพิพากษาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๖๓๑๓ ตำบลวัดละมุด อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม เนื้อที่ ๒ ไร่ ๑ งาน ๑๖ ตารางวา โดยซื้อมาจากผู้มีชื่อเมื่อปี ๒๕๓๘ ต่อมาเมื่อผู้ฟ้องคดีขอรังวัดสอบเขตที่ดินแปลงดังกล่าว ปรากฏว่าที่ดินด้านทิศเหนือ ซึ่งมีถนนนครชัยศรี-ห้วยพลู (ทางหลวงหมายเลข ๓๒๓๓) ตัดผ่าน ถูกเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กันแบ่งแนวเขตทางหลวงรุกล้ำแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนวเป็นเนื้อที่ ๗๗ ตารางวา และแจ้งว่าจะไม่จ่ายค่าเวนคืนที่ดินให้ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจ่ายค่าเวนคืนที่ดินที่ถูกกันเป็นแนวเขตทางหลวงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตทางหลวงหมายเลข ๓๒๓๓ ซึ่งได้รับมอบมาจากจังหวัดนครปฐม ตั้งแต่ปี ๒๕๑๔ โดยเมื่อมีการปักเสาโทรเลขตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมมิได้คัดค้าน เมื่อเสาโทรเลขไม่มีความจำเป็นในการใช้งานในบางช่วงจึงได้มีการถอดทำลาย และต่อมาการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคขออนุญาตปักเสาไฟฟ้าตามแนวเขตทางหลวงเจ้าของที่ดินเดิมก็ไม่คัดค้าน ถือได้ว่าเจ้าของที่ดินเดิมอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาตั้งแต่ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะมาซื้อที่ดินแปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงไม่ต้องจ่ายค่าเวนคืนที่ดิน เห็นว่าข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การไม่ปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน เพื่อเวนคืนที่ดินพิพาท ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องจ่ายค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางชนิดา สุวรรณเพ็ญ ผู้ฟ้องคดี แขวงการทางนครปฐม ที่ ๑ กรมทางหลวง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดทหารบกราชบุรี
ศาลจังหวัดราชบุรี

พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘
ประมวลกฎหมายอาญา

คดีที่โจทก์ยื่นฟ้องว่าจำเลยซึ่งเป็นทหารกองประจำการกับพลเรือนใช้กำลังเข้าทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน หลังเกิดเหตุหยิบเอาทรัพย์ของพลเรือนไปด้วย ขอให้ลงโทษในข้อหาทำร้ายร่างกายและลักทรัพย์ในเวลากลางคืนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๙๕ และมาตรา ๓๓๕ (๑) รวม ๒ ข้อหา สำหรับข้อหาทำร้ายร่างกายแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยและพลเรือนมิได้ร่วมกระทำผิดในลักษณะเป็นตัวการร่วมกันในข้อหาที่ถูกฟ้องด้วยกัน แต่คำว่ากระทำผิดด้วยกัน ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) บุคคลที่กระทำผิดหาจำต้องมีเจตนาร่วมกันเสมอไปไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยและพลเรือนต่างก็ได้รับบาดเจ็บด้วยกัน ถ้าปราศจากการกระทำของฝ่ายหนึ่งอาจจะไม่มีการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง หรืออาจเป็นเพราะบุคคลทั้งสองสมัครใจต่อสู้กัน ถือได้ว่าความผิดเกิดขึ้นเพราะต่างได้กระทำผิดด้วยกันทั้งคู่ จึงเป็นคดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดด้วยกัน ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ส่วนข้อหาลักทรัพย์ในเวลากลางคืน นั้น เมื่อโจทก์บรรยายฟ้องข้อหานี้ เป็นอีกข้อหาหนึ่ง โดยมีจำเลยเป็นผู้กระทำเพียงฝ่ายเดียวและพลเรือนเป็นผู้เสียหาย ทั้งเป็นการกระทำที่ต่างกรรมต่างวาระกัน ข้อหานี้จึงไม่ใช่คดีที่เกี่ยวพันกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือนตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ อันจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘

ระหว่าง
- ศาลจังหวัดทหารบกราชบุรี
- ศาลจังหวัดราชบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดทหารบกราชบุรีโดยสำนักตุลาการทหารส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

อัยการศาลจังหวัดทหารบกราชบุรี โจทก์ ยื่นฟ้องพลทหารอัธยา อธิรัดน์ปัญญา จำเลย ต่อศาลจังหวัดทหารบกราชบุรีเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๒/๒๕๔๕ ในข้อหาทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กาย และลักทรัพย์ในเวลากลางคืนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๕ มาตรา ๓๓๕ (๑) และมาตรา ๙๑ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๔๕ จำเลยได้ใช้กำลังทำร้ายร่างกายนายเฉลิมชัย เฮงประเสริฐ จนเป็นเหตุให้นายเฉลิมชัย ได้รับอันตราย

แก่กาย และภายหลังจากที่จำเลยกระทำการดังกล่าวได้ลักเอาสร้อยคอและจี้ทองคำของนายเฉลิมชัยไปโดยทุจริต ในระหว่างพิจารณา ศาลจังหวัดทหารบกราชบุรีสืบพยานโจทก์และจำเลยได้ความว่า ภายหลังเกิดเหตุ พลทหารอัธยา จำเลย ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอบ้านโป่งเป็นอีกคดีหนึ่งว่านายเฉลิมชัย (ผู้เสียหายในคดีนี้) ทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้ได้รับอันตรายแก่กายและจิตใจ ซึ่งพนักงานอัยการประจำศาลแขวงราชบุรีได้ยื่นฟ้องนายเฉลิมชัยต่อศาลแขวงราชบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๖๗/๒๕๔๕ และศาลได้มีคำพิพากษาในคดีดังกล่าวเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ ว่าจำเลย (นายเฉลิมชัย) มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๕ จำคุก ๒ เดือนและปรับ ๑,๐๐๐ บาท จำเลยให้การรับสารภาพเป็นประโยชน์แก่การพิจารณา มีเหตุบรรเทาโทษลดโทษให้กึ่งหนึ่งตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๘ คงจำคุก ๑ เดือน และปรับ ๕๐๐ บาท ไม่ปรากฏว่าจำเลยเคยต้องโทษจำคุกมาก่อน โทษจำคุกให้รอการลงโทษไว้มีกำหนด ๑ ปี (คดีหมายเลขแดงที่ ๑๘๒๐/๒๕๔๕) คดีถึงที่สุด

ในระหว่างพิจารณาของศาลจังหวัดทหารบกราชบุรี จำเลยยื่นคำร้องขอให้สอบถามศาลจังหวัดราชบุรีในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่า คดีนี้เป็นกรณีที่ผู้เสียหายและจำเลยกระทำความผิดด้วยกัน คดีอยู่ในอำนาจศาลทหารตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ หรือไม่ โดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๘๔/๒๕๒๑ ประกอบ

ศาลจังหวัดทหารบกราชบุรีเห็นว่า กรณีเป็นคดีที่เกี่ยวพันกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือนตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลพลเรือน

ศาลจังหวัดราชบุรีเห็นว่า พลทหารอัธยา อธิรัตน์ปัญญา บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับนายเฉลิมชัย เฮงประเสริฐ บุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหาร มิได้ร่วมกระทำผิดในลักษณะเป็นตัวการร่วมกันในข้อหาที่ถูกฟ้องด้วยกัน และมิได้เป็นคดีที่เกี่ยวพันกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือนเนื่องจากต่างฝ่ายต่างกระทำผิดและต่างฝ่ายต่างเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๕ แยกต่างหากจากกัน และข้อหาลักทรัพย์ในเวลากลางคืนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ (๑) พลทหารอัธยา อธิรัตน์ปัญญา ถูกฟ้องอีกข้อหาหนึ่งต่างหาก โดยมี นายเฉลิมชัย เฮงประเสริฐ เป็นผู้เสียหายโดยตรงเพียงฝ่ายเดียว จึงเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร (ศาลจังหวัดทหารบกราชบุรี) มิได้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ศาลจังหวัดราชบุรี)

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหารหรือศาลยุติธรรม

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้สรุปได้ว่า จำเลยซึ่งเป็นทหารกองประจำการและนายเฉลิมชัย เฮงประเสริฐ ใช้กำลังเข้าทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน หลังเกิดเหตุมีพยานเห็นว่าจำเลยหยิบเอาสร้อยและจี้ทองคำของนายเฉลิมชัยไป ต่อมา นายเฉลิมชัยถูกยื่นฟ้องข้อหาทำร้ายร่างกายผู้อื่นต่อศาลแขวงราชบุรีซึ่งเป็นศาลพลเรือนและศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ส่วนจำเลยถูกยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดทหารบกราชบุรีเป็นคดีนี้ในข้อหาทำร้ายร่างกายและลักทรัพย์ในเวลากลางคืนตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๙๕ และมาตรา ๓๓๕ (๑) รวม ๒ ข้อหา ดังนี้ พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารคือ

(๑) คดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดด้วยกัน

(๒) คดีที่เกี่ยวพันกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน และ

มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ให้ดำเนินคดีในศาลพลเรือน

สำหรับข้อหาทำร้ายร่างกายตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๕ แม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยและนายเฉลิมชัยมิได้ร่วมกระทำผิดในลักษณะเป็นตัวการร่วมกันในข้อหาที่ถูกฟ้องด้วยกัน แต่คำว่า กระทำผิดด้วยกันตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) บุคคลที่กระทำผิดหาจำต้องมีเจตนาร่วมกันเสมอไปไม่ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าจำเลยและนายเฉลิมชัยต่างก็ได้รับบาดเจ็บด้วยกัน ถ้าปราศจากการกระทำของฝ่ายหนึ่งอาจจะไม่มีการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง หรืออาจเป็นเพราะบุคคลทั้งสองสมัครใจต่อสู้กัน จึงถือได้ว่าความผิดเกิดขึ้นเพราะต่างได้กระทำผิดด้วยกันทั้งคู่ จึงเป็นคดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดด้วยกัน ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ตามมาตรา ๑๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑

ส่วนข้อหาลักทรัพย์ในเวลากลางคืนตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๕ (๑) นั้น เมื่อปรากฏตามคำฟ้องโดยโจทก์บรรยายฟ้องข้อหานี้ เป็นอีกข้อหาหนึ่งแยกต่างหากออกจากข้อหาทำร้ายร่างกายซึ่งในข้อหานี้มีจำเลยเป็นผู้กระทำเพียงฝ่ายเดียวและมีนายเฉลิมชัยเป็นผู้เสียหาย ทั้งเป็นการกระทำที่ต่างกรรมต่างวาระกัน ข้อหาดังกล่าวจึงไม่ใช่คดีที่เกี่ยวพันกับคดี

ที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือนตามมาตรา ๑๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ อันจะอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง อัยการศาลจังหวัดทหารบกราชบุรี โจทก์ พลทหารอัธยา อธิรัตน์ปัญญา จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร เว้นแต่ข้อหาทำร้ายร่างกายผู้อื่น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

สมบัติทั่วราชอาณาจักร

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดขอนแก่น
ศาลปกครองขอนแก่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ในสังกัด ว่ากระทำละเมิดโดยการร้องทุกข์กล่าวโทษทำให้โจทก์ถูกดำเนินคดีอาญาเรียกค่าเสียหาย การดำเนินคดีอาญาเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม เมื่อคดีละเมิดนี้โจทก์ประสงค์จะเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการเฉพาะโดยตรง จึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY
3961161710

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง ศาลจังหวัดขอนแก่น

ศาลปกครองขอนแก่น

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดขอนแก่นส่งเรื่องกรณีเขตอำนาจศาลขัดแย้งกันให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗ นายสุนี โคดรโสภา เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ นายบุญมี วิจิตรมาลา ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลจังหวัดขอนแก่นเป็นคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๖๕๖/๒๕๔๗ ข้อหาละเมิด ความว่า โจทก์เคยดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการสาขา พรรคความหวังใหม่ ลำดับที่ ๔๖ มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยจดทะเบียนเป็นสาขา

พรรคต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ จำเลยที่ ๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคลประเภทสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นหน่วยงานของรัฐและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยมีประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด จำเลยที่ ๑ ทำหนังสือมอบอำนาจให้จำเลยที่ ๒ ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดขอนแก่นเป็นผู้มีอำนาจในการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเขาสวนกวางตำเนินคดีกับโจทก์ในข้อหาว่าโจทก์ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากพรรคความหวังใหม่ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทยแล้ว เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๕ โจทก์ซึ่งเป็นกรรมการสาขาพรรคความหวังใหม่ต้องพ้นจากตำแหน่งไปด้วย เป็นเหตุให้โจทก์ถูกจับกุมและถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดขอนแก่น และต่อมาศาลจังหวัดขอนแก่นได้มีคำพิพากษายกฟ้องคดีถึงที่สุด การกระทำของจำเลยทั้งสองที่แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนจนเป็นเหตุให้โจทก์ต้องถูกฟ้อง เป็นจำเลยในคดีอาญาดังกล่าวเป็นการแจ้งความเท็จและเป็นการกระทำละเมิดทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลพิพากษาให้จำเลยทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์ รวมเป็นเงิน ๑๐,๐๒๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ในระหว่างศาลนัดไต่สวนคำร้องขอฟ้องคดีอย่างอนาถา จำเลยที่ ๒ ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าการที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ ๒ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์หาว่าโจทก์กระทำความผิดฐานเป็นกรรมการสาขาพรรคการเมืองไม่ยื่นแบบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด เป็นเหตุให้โจทก์ถูกจับกุมและถูกฟ้องต่อศาลจังหวัดขอนแก่น เป็นการละเมิดต่อโจทก์ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

โจทก์คัดค้านว่า จำเลยทั้งสองทำละเมิดต่อโจทก์ โดยเจตนาให้โจทก์ต้องถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวด้วยเหตุที่ไม่เป็นธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการละเมิด คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินของกรรมการสาขาพรรคการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๔๒ เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน การดำเนินคดีสำหรับความผิดอาญาแผ่นดิน พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนได้โดยไม่จำต้องมีคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายหรือคำกล่าวโทษ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานสอบสวนมักจะจัดให้มีการร้องทุกข์หรือให้มีการกล่าวโทษ อันเป็นขั้นตอนของการเริ่มคดี ส่วนที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็เพื่อกำหนดกลไกการดำเนินคดีอาญาให้บรรลุผล โดยเฉพาะความผิดเกี่ยวเนื่องกับการเมือง จึงเป็นการใช้อำนาจธรรมดาทั่วไป มิใช่อำนาจที่ระบุไว้โดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๐ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับโจทก์โดยกล่าวหาว่าไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ อันเป็นการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๖ ให้อำนาจไว้ เมื่อโจทก์ฟ้องกล่าวหาว่าจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มอบหมายให้จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไปดำเนินการแจ้งต่อพนักงานสอบสวนอันเป็นเท็จ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จึงเป็นการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจตามกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองโดยแท้ มิใช่การกระทำทางปกครองที่เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงเข้าลักษณะเป็นคดีพิพาท ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องว่า จำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๒ ได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอเขาสวนกวางดำเนินคดีกับโจทก์ในข้อหาว่าโจทก์ไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อนายทะเบียนพรรคการเมืองภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ เนื่องจากพรรค

ความหวังใหม่ยุบรวมเข้ากับพรรคไทยรักไทย โจทก์ซึ่งเป็นกรรมการสาขาพรรคความหวังใหม่ต้องพ้นจากตำแหน่ง เป็นเหตุให้โจทก์ ถูกจับกุมและถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาต่อศาลจังหวัดขอนแก่น และศาลจังหวัดขอนแก่นมีคำพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุด การกระทำของจำเลยทั้งสองที่ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเป็นการแจ้งความเท็จ จนเป็นเหตุให้โจทก์ต้องถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา อันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ดังนั้น จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓ กำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โจทก์ถูกกล่าวหาว่ากระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งมีโทษอาญาตามมาตรา ๘๔ ปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาทและปรับอีกไม่เกินวันละห้าร้อยบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๓ บัญญัติให้ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อไป จำเลยทั้งสองมีหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่บัญญัติว่า "ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองให้มีอำนาจแจ้งพนักงานสอบสวน เพื่อดำเนินการสอบสวน และให้มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลไม่ว่าจะเป็นเรื่องในทางแพ่ง ทางอาญาหรือทางปกครอง โดยให้ถือว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา" จำเลยทั้งสองในฐานะผู้เสียหาย จึงได้ไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีแก่โจทก์ ซึ่งกรณีนี้ได้มีการดำเนินคดีอาญาฟ้องต่อศาลจังหวัดขอนแก่นจนศาลจังหวัดขอนแก่นได้มีคำพิพากษาคดีถึงที่สุดแล้ว

การที่โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ และจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อ้างว่ากระทำละเมิดโดยการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ถูกดำเนินคดีอาญานั้นการดำเนินคดีอาญาเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาซึ่งเป็นขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม คดีละเมิดนี้โจทก์ประสงค์จะเรียกค่าเสียหายจากการที่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการเฉพาะโดยตรง ไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายสุนี โดตรโสภา โจทก์ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ที่ ๑ นายบุญมี วิจิตรมาลา ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๕/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลแพ่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๙
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของตน โดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และขอให้พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การที่ศาลจะพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นได้ต่อไป จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๕/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง
ศาลแพ่ง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นายอุทัย คล่องหัดพล ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขตพระนคร ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ร้องสอด) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๖๘/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นที่งอกริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณเชิงสะพานพระราม ๘ ซอยวัดสามพระยา เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ด้านหลังติดกับที่ดินของนางหยะ นิลพานิช โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๔๗ ด้านซ้ายติดกับที่ดินของหม่อมราชวงศ์ พฤติสาณ ชุมพล โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๐ ส่วนด้านขวาติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี

โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและครอบครองที่งอกริมตลิ่งดังกล่าว ซึ่งตื้นเขินมาแล้วประมาณ ๒๐ ปี ต่อเนื่องตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ กท ๙๐๐๑/๓๔๔๔ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกปักอาคารออกจากที่ดินที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เนื่องจากในพื้นที่ใกล้เคียงยังมีบุคคลอื่นได้ทำการปลูกสร้างอาคารในลักษณะเดียวกับผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้มีคำสั่งให้ดำเนินการรื้อถอนอาคารแต่อย่างใด การกระทำดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งนี้ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ และยื่นต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่จนกระทั่งยื่นฟ้องคดีนี้ก็ยังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเจตนากลั่นแกล้งละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ไม่จัดส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาตามขั้นตอนโดยเร็ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด

อนึ่ง นางรุจิรา ดำรงผล บุตรของนางหยะ นิลพานิช เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๔๗ ได้เคยยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีต่อศาลแพ่งกล่าวหาว่าผู้ฟ้องคดีกระทำละเมิด ขับไล่ และครอบครองปรปักษ์ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำพิพากษายกฟ้อง (คดีหมายเลขแดงที่ ม. ๔๖๘/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๕)

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการแทน ได้มีคำสั่งแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกปักอาคารออกจากที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอาคารเพิงพักอาศัยจำนวนห้าหลังรุกล้ำแนวเขตแม่น้ำเจ้าพระยาในพื้นที่เขตพระนครซึ่งเป็นที่สาธารณะและอยู่ในความดูแลความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยปลูกสร้างขึ้นบริเวณด้านหน้าที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๔๗ เลขที่ ๒๓๔ ตำบลบางขุนพรหม อำเภอบางขุนพรหม (ดุสิต) กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีนางหยะ นิลพานิช เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยอยู่นอกเขตที่ดินแปลงดังกล่าวด้านติดแม่น้ำเจ้าพระยา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าอาคารทั้งห้าหลังของผู้ฟ้องคดีปลูกอยู่บนที่งอกริมตลิ่งที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ วินิจฉัยว่า ไม่เห็นด้วยกับ

คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่ที่งอกริมตลิ่งตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง กรุงเทพมหานคร จึงส่งเรื่องให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๕ ประกอบกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อ ๒ (๑๑) ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในเรื่องนี้จึงเป็นการออกคำสั่งโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยพิจารณาข้อเท็จจริงประกอบกับข้อกฎหมายที่ให้อำนาจโดยชอบไม่ได้เลือกปฏิบัติ และไม่มีเจตนากลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่แต่ประการใด การที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔๔ และผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีกำลังวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ ยังไม่ได้มีการสั่งการอย่างใดเกี่ยวกับการอุทธรณ์ดังกล่าว การฟ้องคดีเรื่องนี้จึงไม่อาจกระทำได้ตามเงื่อนไขในมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ที่ดินที่มีการก่อสร้างอันเป็นเหตุให้มีการออกคำสั่งที่ขอเพิกถอนในคดีนี้ไม่ใช่ที่งอกริมตลิ่งตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง เนื่องจากเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และไม่ว่าความจะเป็นประการใด ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ด้านหน้าของโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๔๔๗ ซึ่งเป็นของนางหยะ นิลพานิช ไม่ได้อยู่ด้านหน้าที่ดินโฉนดเลขที่ ฉ.๑๕๗ ซึ่งเป็นของผู้ฟ้องคดี จึงไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งหรือที่งอกออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นางรุจิรา ดำรงผล ซึ่งเป็นบุตรของนางหยะ นิลพานิช ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งในข้อหาละเมิดสิทธิ ขับไล่ ครอบครองปรปักษ์นั้น แม้ศาลแพ่งจะมีคำพิพากษายกฟ้องคดีดังกล่าว แต่ในคำพิพากษาของศาลแพ่งก็ไม่ได้วินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี และตามข้อความในคำพิพากษาก็ปรากฏเพียงคำให้การของผู้ฟ้องคดีซึ่งให้การว่าโจทก์ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่ได้เป็นทายาท ไม่ได้เป็นผู้มีส่วนได้เสียในที่ดินตามฟ้องเท่านั้น ไม่ปรากฏข้ออ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ยกขึ้นอ้างเป็นเหตุฟ้องคดีนี้ ไม่ใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ระหว่างพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้แม้ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างฯ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยอ้างว่าเป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย แต่ประเด็นหลักที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเป็นเหตุโต้แย้งคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดังกล่าวเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทอันเป็นที่ที่มีการปลูกสร้างอาคารว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี ไม่ใช่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

กรณีเช่นนี้จำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามข้ออ้างหรือไม่ จึงจะพิจารณาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งในคดีนี้ต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๐/๒๕๔๕ และ ๓๒/๒๕๔๕

ผู้ฟ้องคดีชี้แจงว่า คดีนี้ มูลความแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นประเด็นหลัก ส่วนประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินเป็นประเด็นรอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ข้อเท็จจริงคดีนี้เป็นกรณีที่คู่กรณีโต้แย้งเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการพิจารณาพิพากษาคดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาให้ได้ความว่า คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ กท ๙๐๐๑/๓๔๔๔ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ศาลแพ่งเห็นว่า คดีนี้คู่กรณีโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นประเด็นสำคัญ ซึ่งการพิจารณาสิทธิในที่ดินพิพาทต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วย โดยจะต้องพิจารณาถึงสิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคู่กรณีและพยานหลักฐานการใช้ประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ มิได้กำหนดให้

ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินส่วนข้อหาที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เลือกปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นปัญหาลำดับรองเมื่อคดีมีประเด็นหลักเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งในคดีนี้ได้แก่ ศาลแพ่ง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นที่งอกริมตลิ่งแม่น้ำเจ้าพระยา โดยได้ปลูกสร้างบ้านพักอาศัยและครอบครองที่ดินดังกล่าวตลอดมา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกปักอาคารออกจากที่ดินดังกล่าวอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์แต่ประการใด ทั้งผู้ฟ้องคดียังเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีเจตนากลั่นแกล้งละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ไม่จัดส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาตามขั้นตอนโดยเร็ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้าง การออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้เลือกปฏิบัติและไม่มีเจตนากลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่แต่ประการใด ส่วนอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีนั้นกำลังอยู่ในระหว่างพิจารณา ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ยังมีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินกันอยู่การที่ศาลจะพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นได้ต่อไป จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่างนายอุทัย คล่องหัดพล ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการเขตพระนคร ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ผู้ร้องสอด) ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๖/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนผู้รับประกันภัยรับช่วงสิทธิยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองแล้วเกิดระเบิดขึ้นทำให้รถยนต์ของผู้เอาประกันภัยได้รับความเสียหาย การดำเนินการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย ณ สถานที่ทำลายวัตถุระเบิดเป็นเพียงปฏิบัติการทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น มิใช่เป็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และแม้คดีเป็นกรณีพิพาทในการฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากทรัพย์อันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ ก็เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นแต่อย่างใด อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๖/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ระหว่าง
- ศาลปกครองกลาง
- ศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง)

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้อง กองทัพบก ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๗๖/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้รับประกันภัยรถยนต์กระบะยี่ห้ออีซูซุ คันหมายเลขทะเบียน บร-๙๑๕๖ นครราชสีมา จากนายสมคิด ดุ้ยแคน ผู้เอาประกันภัย เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เวลาประมาณ ๐๙.๐๐ นาฬิกา ขณะที่ผู้เอาประกันภัย ขับรถยนต์คันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประกันภัยไว้มาตามถนน

มิตรภาพจากทางด้านอำเภอปากช่องมุ่งหน้าไปทางอำเภอสีคิ้ว ผ่านมาถึงหน้าแผนก ๕ กองคลังแสง กรมสรรพาวุธทหารบก อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อผู้ถูกฟ้องคดี ได้เกิดเหตุระเบิดขึ้นอย่างแรง เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ละเลยไม่กำกับดูแลให้หน่วยงานที่ขึ้นตรงทำการจัดเก็บรักษาและป้องกันวัตถุระเบิดให้ได้มาตรฐานในเรื่องของการจัดเก็บรักษาและมาตรการป้องกันภัยอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้ จนเป็นเหตุทำให้เกิดระเบิดและแรงอัดจากการระเบิดของคลังแสง และลูกระเบิดซึ่งถูกแรงอัดกระแทกของระเบิดได้อัดกระแทกและดกกระเด็นใส่รถยนต์คันที่ผู้ฟ้องคดีได้รับประกันภัยไว้ ได้รับความเสียหายหลายรายการ ผู้ฟ้องคดีได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เอาประกันภัยไปแล้ว จึงเข้ารับช่วงสิทธิของผู้เอาประกันภัยยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๙๖/๒๕๔๕ ระหว่างพิจารณา ศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) ได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความ ให้ผู้ฟ้องคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง จึงนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๘๖,๘๑๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงิน ๘๑,๗๐๔ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การขนย้ายวัตถุระเบิดไปทำลายเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เหตุแห่งการระเบิดสืบเนื่องมาจากเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ เวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา เจ้าหน้าที่ชุดทำลายระเบิดจำนวน ๘ นาย นำรถยนต์บรรทุกขนาด ๒ ๑/๒ ตัน ไปทำการขนย้ายลูกระเบิดยิงจากปืนเล็กยาวขนาด ๗๐ มิลลิเมตร ชนิดระเบิดต่อสู้รถถังแบบ ๖๗ (ลย./ปล. ๗๐ มม.รบ.ดก. Type ๖๗) เพื่อนำไปทำลายและได้มีการยกขนหีบลูกระเบิดดังกล่าวจำนวนหนึ่งขึ้นไปบนรถแล้วได้ระเบิดขึ้นเมื่อเวลา ๐๙.๒๐ นาฬิกา เนื่องมาจากระเบิดดังกล่าว บางนัดมีความบกพร่องเสื่อมสภาพและเกิดจากการรั่วไหลของวัตถุระเบิดออกจากหัวรบ บางนัดอาจถูกจ่ายให้กับหน่วยปฏิบัติการนำไปใช้ในงานสนามแล้ว แต่ผู้ใช้ยังไม่ได้ใช้งานเมื่อเสร็จภารกิจก็นำมาคืนให้ฝ่ายสนับสนุนเพื่อเก็บไว้จ่ายให้กับการปฏิบัติการครั้งต่อไป ลูกระเบิดอาจได้รับการกระทบกระแทกอีก จึงอาจทำให้ระบบนิรภัยบกพร่องและทำให้ชนวนจุดระเบิดอยู่ในสภาพพร้อมทำงานซึ่งเป็นลักษณะที่เรียกว่าเกือบอุบัติเหตุ เมื่อมีการกระแทกจากการหยิบยกเคลื่อนย้ายการระเบิดจึงเกิดขึ้น ซึ่งเหตุการณ์เช่นนี้เป็นเรื่องสุดวิสัยและไม่ได้เกิดจากความประมาทเลินเล่อในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี สำหรับความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับช่วงสิทธิมานั้น มิใช่จำนวน ๘๑,๑๐๗ บาทเนื่องจากภายหลังเกิดเหตุรถยนต์กระบะคันดังกล่าว ได้ถูกรถลากไปไว้ที่สถานีตำรวจภูธรตำบลหนองสาหร่ายแล้วนั้น ผู้เอาประกันภัยได้ไปตรวจสอบสภาพรถแล้วปรากฏว่ารถยนต์ได้รับความเสียหายและวิทยุเทปซึ่งมีอยู่ก่อนแล้วได้หายไป โดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าเกิดจากการระเบิด ดังนั้นจึงต้องหักจำนวนเงินค่าวิทยุจำนวน ๗,๒๒๐ บาท ออกจากค่าซ่อมรถยนต์จำนวน ๘๑,๑๐๗ บาท คงเหลือเพียงค่าซ่อมรถยนต์จำนวน ๗๓,๘๘๗ บาทเท่านั้น

ซึ่งจะทำให้ดอกเบี้ยลดลงไปด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีขณะเป็นโจทก์ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งปรากฏว่าทรัพย์สินของผู้เอาประกันภัยเสียหายเกิดจากการระเบิดจริง แต่ค่าเสียหายไม่เต็มตามจำนวนที่ฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดของเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานของรัฐอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่เตรียมกำลังกองทัพบกและป้องกันราชอาณาจักร อันทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามกฎหมายในการมีเครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิด ซึ่งเป็นทรัพย์อันตรายไว้ในครอบครองและมีอำนาจทำลายเครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิดที่เสื่อมสภาพแล้ว ซึ่งบุคคลทั่วไปไม่สามารถจะดำเนินการดังเช่นผู้ถูกฟ้องคดีได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อเหตุดังกล่าวได้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการที่ระบบนิรภัยของชนวนลูกระเบิดยิงจากปืนเล็กขนาด ๗๐ มิลลิเมตร ชนิดต่อสู้รถถังแบบ ๖๗ บางนัดบกพร่องและเกิดจากการรั่วไหลของวัตถุระเบิดออกจากหัวรบ เมื่อมีการหยิบยกขนย้ายเพื่อไปทำลายจึงเกิดการกระทบกระเทือนทำให้เกิดระเบิด แม้จะเป็นการกระทำทางกายภาพก็ตาม แต่การกระทำทางกายภาพดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อเกิดการระเบิดและผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การระเบิดดังกล่าวทำให้รถยนต์ของผู้เอาประกันภัย ได้รับความเสียหายโดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับประกันภัย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากการเก็บและการหยิบยกขนย้ายเครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิดเพื่อไปทำลายนั้นเป็นการดำเนินการโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการครอบครองและทำลายวัตถุระเบิดดังกล่าว ซึ่งเป็นทรัพย์อันตรายแม้ว่าเหตุระเบิดอาจจะเกิดจากเหตุสุดวิสัยและผู้ฟ้องคดีอ้างว่าการกระทำดังกล่าว ทำให้รถยนต์ของผู้เอาประกันภัยเสียหาย กรณีดังกล่าวก็เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดสีคิ้ว (ปากช่อง) พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีให้การอ้างถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการมีอาวุธและวัตถุระเบิดไว้ในครอบครอง และการทำลายเครื่องกระสุนปืนที่เสื่อมสภาพ อันทำให้รับฟังได้ว่าการหยิบยกขนย้ายเครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิด

ในคราวเกิดเหตุเป็นการนำออกไปทำลายตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามกฎหมายก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นเพียงการปฏิบัติทางกายภาพเพื่อให้เกิดผลสำเร็จของงานเท่านั้น มิใช่การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงมิใช่เรื่องการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย กฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) การปรากฏถึงข้อเท็จจริงว่ากองทัพบกมีอำนาจตามกฎหมายในการครอบครองเครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิดรวมทั้งอำนาจในการทำลายเครื่องกระสุนปืนและวัตถุระเบิดที่เสื่อมสภาพไม่ได้ทำให้ข้อเท็จจริงเรื่องการปฏิบัติทางกายภาพในคดีนี้เปลี่ยนแปลงไป ทั้งข้อเท็จจริงตามคำฟ้องในคดีนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๙๘/๒๕๔๕ คดีหมายเลขแดงที่ ๘/๒๕๔๖ ระหว่างบริษัท ประกันคุ้มภัย จำกัด (มหาชน) โจทก์ กรมสรรพาวุธทหารบก ที่ ๑ กองทัพบก ที่ ๒ จำเลย ของศาลนี้ กับคดีหมายเลขดำที่ ๙๖/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๔๓๘/๒๕๔๖ ระหว่าง บริษัท ประกันคุ้มภัย จำกัด (มหาชน) ผู้ฟ้องคดี กรมสรรพาวุธทหารบก ที่ ๑ กองทัพบก ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ของศาลปกครองนครราชสีมา ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีคำวินิจฉัยชี้ขาดแล้วว่า คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ปรากฏตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๔/๒๕๔๖ ดังนั้นคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คือ คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองกลาง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่าผู้ถูกฟ้องคดี เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๖ มาตรา ๑๗ ประกอบพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการและกำหนดหน้าที่ส่วนราชการกองทัพบก กองบัญชาการทหารสูงสุด กระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๔ (๒๔) และมาตรา ๕ (๒๔) กำหนดให้กองทัพบกมีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีกรมสรรพาวุธทหารบกเป็นส่วนราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประเด็นที่ต้องพิจารณาถัดไปมีว่า คดีเกี่ยวกับการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามฟ้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี

ปฏิบัติหน้าที่โดยประมาท ทำให้เกิดเหตุระเบิดและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการเตรียมกำลังกองทัพบกและการป้องกันราชอาณาจักรของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น แต่การดำเนินการเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิดออกไปทำลาย ณ สถานที่ทำลายวัตถุระเบิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ เป็นเพียงปฏิบัติการทางปกครองที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาเพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จเท่านั้น มิใช่เป็นกรณีการปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และแม้คดีเป็นกรณีพิพาทในการฟ้องเรียกค่าเสียหายที่เกิดจากทรัพย์อันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพก็เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัท เมืองไทยประกันภัย จำกัด ผู้ฟ้องคดี กองทัพบก ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๗/๒๕๔๘ ศาลปกครองเชียงใหม่
ศาลจังหวัดลำพูน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครอง (การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค) ว่า โดยขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังเดิมโดยเร็ว ให้ชดใช้ค่าเสียหายคืนเงินค้ำประกัน และขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค่าไฟฟ้าปรับปรุงกรณีละเมิด แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่การดำเนินการทั้งหลายของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีก็เป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งเป็นธุรกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทำกับผู้ฟ้องคดีในฐานะเสมอภาคเช่นเดียวกับเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง มิใช่สัญญาทางปกครองตามความหมายของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๗/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง ศาลปกครองเชียงใหม่

ศาลจังหวัดลำพูน

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองเชียงใหม่โดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

บริษัท ซลกานด์วอเตอร์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดลำพูน ที่ ๑ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๘/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการโรงงานผลิตและจัดส่งเพื่อจำหน่ายน้ำดื่มบรรจุขวดให้แก่ผู้บริโภคในเขตจังหวัดภาคเหนือ และเป็นผู้ใช้กระแสไฟฟ้ารายหนึ่งในจังหวัดลำพูน โดยผู้ฟ้องคดีได้ติดตั้งเครื่อง

ควบคุมการใช้กำลังไฟฟ้าสูงสุดซึ่งมีการติดตั้งใช้งานอย่างแพร่หลาย เพื่อลดค่าไฟฟ้าอันเป็นต้นทุนการผลิต ร่วมกับการออกระเบียบเคร่งครัดการประหยัดไฟฟ้าภายในโรงงานจึงทำให้ค่าไฟฟ้าลดลงอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ต่อมาเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มาตรวจสอบจุดติดตั้งมิเตอร์วัดกระแสไฟฟ้าซึ่งอยู่ริมรั้วห่างจากอาคารโรงงานประมาณ ๒๐๐-๓๐๐ เมตร โดยไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีส่งพนักงานผู้เชี่ยวชาญร่วมรับทราบและเฝ้าดูการปฏิบัติงาน แต่กลับเข้าทำการตรวจสอบโดยลำพังแล้วอ้างว่าพบสายคอนโทรลถูกตัดขาด และสามารถบอกได้ในทันทีว่ามีผลทำให้มิเตอร์หมุนช้าไปร้อยละห้าสิบ โดยปราศจากเครื่องมือวัดค่าใดๆ แล้วให้พนักงานในโรงงานของผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหาทั้งที่ยังไม่มีการพิสูจน์ความผิด และเรียกเบี้ยปรับละเมิดการใช้ไฟฟ้าจำนวน ๕๐,๐๐๐ บาท จากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือแจ้งว่าจะทำการปรับปรุงค่ากระแสไฟฟ้าของผู้ฟ้องคดีที่ลดลงในเดือนกรกฎาคมถึงพฤศจิกายน ๒๕๔๓ เป็นจำนวนสูงถึง ๒๖๓,๐๗๕.๑๔ บาท โดยคิดคำนวณตามอำเภอใจ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องขอความเป็นธรรมไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้กำหนดจำนวนเงินปรับปรุงค่ากระแสไฟฟ้าใหม่เป็นเงิน ๑๒๗,๔๒๒.๒๐ บาท พร้อมเรียกให้ผู้ฟ้องคดีชำระเงินจำนวนดังกล่าวภายใน ๗ วัน มิฉะนั้นจะงดจ่ายกระแสไฟฟ้า ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายจึงยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครองเชียงใหม่เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๗/๒๕๔๔ ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ยกเลิกเบี้ยปรับละเมิดการใช้ไฟฟ้าและค่ากระแสไฟฟ้าที่ปรับปรุง และขอให้ศาลกำหนดวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายกระแสไฟฟ้าให้ผู้ฟ้องคดีตามปกติ ต่อมาศาลปกครองเชียงใหม่มีคำสั่งจำหน่ายคดีดังกล่าวและคดีอยู่ระหว่างผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือด่วนมากที่ มท ๕๓๖๑/ลพ. ๐๙๓๐ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค่าไฟฟ้าปรับปรุงกรณีละเมิดจำนวน ๑๒๗,๔๒๒.๒๐ บาท ภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นจะงดจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือชี้แจงไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อให้ชะลอการงดจ่ายกระแสไฟฟ้าไว้ก่อนเพราะคดีหมายเลขดำที่ ๒๗/๒๕๔๔ อยู่ระหว่างผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งจำหน่ายคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้ศาลกำหนดวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์เป็นการชั่วคราวในระหว่างอุทธรณ์ด้วย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้งดจ่ายกระแสไฟฟ้าและให้ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาลำพูน ชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าในฐานะผู้ค้ำประกันของผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นการกระทำโดยไม่สุจริต โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายแต่บังเกิดผลเสียหายแก่ประชาชนผู้ต้องจำยอมเข้าทำสัญญาด้วยโดยไม่มีทางเลือก เป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีขอบเขต และมีเจตนามุ่งหมายให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย อันเป็นการกระทำละเมิดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) ขอให้ศาลมีคำสั่งให้

ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังเดิมโดยเร็ว ให้ชดใช้เงินในบรรดาค่าเสียหายที่เกิดขึ้นในระหว่างที่ทำละเมิดจำนวน ๓๐๐,๐๐๐ บาท กับดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จ ให้คืนเงินค้ำประกันความเสียหายแก่ผู้ค้ำประกัน และให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือด่วนมากที่ มท ๕๓๖๑/ลพ. ๐๙๓๐ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖

ระหว่างพิจารณา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นการปฏิบัติตามสัญญา และเป็นเรื่องสัญญาระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง เป็นสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำกับผู้ใช้บริการเฉพาะราย มิใช่สัญญาที่ทำกับผู้ใช้บริการทั่วไป ไม่เป็นสัญญามหาชนหรือสัญญาทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เพราะสัญญาที่พิพาทเป็นสัญญาทางปกครองที่เกี่ยวด้วยการสาธารณูปโภค การใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจแบบเบ็ดเสร็จที่ได้มาโดยผลของกฎหมายและเงินทุนที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ในการประกอบกิจการก็เป็นเงินทุนของรัฐบาลที่ได้มาจากการเก็บภาษีจากประชาชน

ศาลปกครองเชียงใหม่เห็นว่า คดีนี้เป็นการพิพาทกันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาซื้อขายไฟฟ้าซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดลำพูนเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกระทำการงดจ่ายกระแสไฟฟ้า อันมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นประชาชนเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีตามสัญญาซื้อขายไฟฟ้าเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีภาระหน้าที่จัดบริการให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ใช้กระแสไฟฟ้า ดังนั้นสัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นสัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๓ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

คดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๔ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และโดยที่พระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๖ มาตรา ๑๓ และมาตราอื่นๆ ได้กำหนดวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไว้หลายประการ บางประการต้องใช้อำนาจทางปกครองในการดำเนินการ เช่น อำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๓๕ บางประการก็มิได้ใช้อำนาจทางปกครองแต่เป็นการดำเนินธุรกิจในเชิงพาณิชย์ เช่น การดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับพลังงานไฟฟ้าและธุรกิจอื่นที่เกี่ยวเนื่อง หรือที่เป็นประโยชน์แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๖ (๒) ซึ่งให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินธุรกิจได้เช่นเดียวกับเอกชนทั่วไป นิติสัมพันธ์ระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีกับเอกชนในการดำเนินธุรกิจดังกล่าวจึงเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่ง การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองว่า กระทำละเมิดในการตรวจสอบและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค่าไฟฟ้าปรับปรุงกรณีละเมิดตลอดจนงดจ่ายกระแสไฟฟ้าเป็นการชั่วคราว และให้ธนาคารกรุงศรีอยุธยา จำกัด (มหาชน) สาขาลำพูน ชำระหนี้ค่ากระแสไฟฟ้าในฐานะผู้ค้ำประกันของผู้ฟ้องคดี และมีคำขอบังคับให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการจ่ายกระแสไฟฟ้าให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังเดิมโดยเร็วให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายและคืนเงินค้ำประกันความเสียหายแก่ผู้ค้ำประกัน กับให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีชำระหนี้ค่าไฟฟ้าปรับปรุงกรณีละเมิดนั้น การดำเนินการทั้งหลายของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เป็นการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับสัญญาซื้อขายไฟฟ้า ซึ่งเป็นธุรกิจของผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทำกับผู้ฟ้องคดีในฐานะเสมอภาคเช่นเดียวกับเอกชนต่อเอกชน มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางแพ่ง

มิใช่สัญญาทางปกครองตามความหมายของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทอันเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัท ชลกานต์วอเตอร์ จำกัด ผู้ฟ้องคดี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคจังหวัดลำพูน ที่ ๑ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๘/๒๕๔๘ ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))

คดีที่ธนาคารเอกชนผู้เป็นโจทก์ ยื่นฟ้องกรมศิลปากรและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นผู้ว่าจ้างบริษัทเอกชนก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน โดยมีโจทก์เป็นผู้ค้ำประกันตามสัญญาก่อสร้าง ต่อมาบริษัทเอกชนทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินค่าก่อสร้างที่จะได้รับจากจำเลยให้แก่โจทก์ แต่จำเลยไม่ส่งเงินค่าจ้างให้แก่โจทก์ ขอให้ปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง เมื่อจำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีวัตถุประสงค์ในการให้บริการการศึกษาด้านศิลปวัฒนธรรม ทำสัญญาว่าจ้างบริษัทเอกชนก่อสร้างอาคาร ซึ่งใช้ในการดำเนินบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง แม้มูลคดีจะเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องของจำเลย ทั้งเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ข้อพิพาทโดยตรงจากข้อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมฯ แต่ข้ออ้างของโจทก์ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องมาจากสิทธิและหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ กับบริษัทเอกชน ผูกพันเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมฯ การที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่ชำระเงินค่าจ้างทำของตามสัญญาให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของโจทก์ที่มีอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาอันเกี่ยวเนื่องมาจากสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมฯ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๘/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็น มีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๕ ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ยื่นฟ้องกรมศิลปากร ที่ ๑ นายนิคม มูสิกะคามะ ที่ ๒ และนายอาวุธ เงินชูกลิ่น ที่ ๓ จำเลย ต่อศาลแพ่งเป็นคดีหมายเลขดำที่ ธ.๓๕๒๒/๒๕๔๕ ความว่า เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ จำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๒ ซึ่งขณะเกิดเหตุดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศิลปากร ได้ทำสัญญาว่าจ้างบริษัท เพ็ญคอน จำกัด และบริษัทไร้ท์แมน จำกัด ในนามกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน

ก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรมวัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา สัญญาว่าจ้างเลขที่ ๓๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ วงเงินค่าจ้าง ๑๓๓,๗๔๙,๘๑๘.๑๘ บาท โดยมีโจทก์เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าวของกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน ซึ่งบริษัท เพ็ญคอน จำกัด ผู้ยื่นคำขอให้โจทก์ออกหนังสือค้ำประกันได้ตกลงในคำขอว่า หากโจทก์ถูกเรียกเก็บเงินตามหนังสือค้ำประกันไปจำนวนเท่าใด บริษัท เพ็ญคอน จำกัด จะนำเงินตามจำนวนที่โจทก์ได้ชำระไปพร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๖ ต่อปี หรืออัตราสูงสุดตามประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยที่กำหนดให้โจทก์สามารถเรียกเก็บได้นับแต่วันที่โจทก์จ่ายเงินไปมาชำระให้แก่โจทก์จนกว่าโจทก์จะได้รับชำระหนี้คืนครบถ้วน ต่อมา กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนได้ทำสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินตามสัญญาจ้างเลขที่ ๓๒/๒๕๔๒ จำนวน ๑๓๓,๗๔๙,๘๑๘.๑๘ บาท รวมทั้งค่าปรับ ราคาค่างานที่จะพึงเกิดขึ้นให้แก่โจทก์ เพื่อประกันการชำระหนี้ของบริษัทเพ็ญคอน จำกัด ที่มีแก่โจทก์อยู่แล้วและหนี้ในอนาคต โดยได้บอกกล่าวการโอนให้จำเลยที่ ๑ ทราบ และจำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งไปยังกรมสรรพากรว่าจำเลยที่ ๑ ไม่ขัดข้องในการโอนสิทธิเรียกร้องดังกล่าว แต่นับแต่จำเลยที่ ๑ ได้รับการบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องการรับเงินตามสัญญาจ้างฉบับดังกล่าว จำเลยที่ ๑ ไม่เคยส่งเงินค่าจ้างให้แก่โจทก์แต่อย่างใด โจทก์จึงดำเนินการตรวจสอบข้อมูลและพบว่า จำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๒ กับบริษัทเพ็ญคอน จำกัด และบริษัทไร้ท์แมน จำกัด ในนามกิจการร่วมค้าเพ็ญคอนไร้ท์แมน ได้สมคบกันโดยทุจริตจัดทำสัญญาจ้างฉบับใหม่ขึ้นในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ โดยใช้เลขที่สัญญาเดิมคือ สัญญาเลขที่ ๓๒/๒๕๔๒ ซึ่งมีสาระสำคัญของข้อกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในสัญญาเช่นเดียวกับสัญญาเลขที่ ๓๒/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ และเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ จำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๓ ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมศิลปากรกับบริษัท เพ็ญคอน จำกัด และบริษัทไร้ท์แมน จำกัด ในนามกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน ยังได้ทำสัญญาแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาเลขที่ ๓๒/๒๕๔๒ ฉบับลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ให้จำเลยที่ ๑ จ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน เป็นเงิน ๒๐,๐๖๒,๔๗๒.๗๓ บาท โดยมิได้บอกกล่าวหรือได้รับความยินยอมจากโจทก์แต่อย่างใด ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้โจทก์ได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างดังกล่าว ซึ่งหลังจากนั้นได้มีการจ่ายเงินดังกล่าวให้กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเพราะไม่ได้รับเงินจำนวนดังกล่าวมาชำระหนี้ต่าง ๆ ที่บริษัท เพ็ญคอน จำกัด ค้างชำระหนี้ต่อโจทก์ ซึ่งโจทก์เห็นว่า การกระทำดังกล่าวของจำเลยทั้งสามเป็นการกระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมายและผิดระเบียบปฏิบัติของทางราชการ รวมถึงมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างจึงได้ติดตามทวงถามให้จำเลยที่ ๑ คืนเงินให้แก่โจทก์แต่จำเลยที่ ๑ เพิกเฉย จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้จำเลยทั้งสามร่วมกันรับผิดชำระเงินจำนวน ๒๐,๐๖๒,๔๗๒.๗๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตรา ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๙

กันยายน ๒๕๔๓ ถึงวันฟ้อง รวมเป็นต้นเงินและดอกเบี้ยจำนวน ๒๓,๐๖๓,๕๙๘.๗๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๒๐,๐๖๒,๔๗๒.๗๓ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไป จนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสามให้การว่า จำเลยที่ ๑ กับบริษัท เพ็ญคอน จำกัด และบริษัทไร้ท์แมน จำกัด มิได้สมคบกันโดยทุจริตจัดทำสัญญาจ้าง ฉบับลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ขึ้นใหม่เพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์อันมิชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นตามข้ออ้างของโจทก์ แต่การแก้ไขดังกล่าวเป็นไปเพราะสัญญาจ้างก่อสร้างฉบับลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ มีข้อความในสาระสำคัญคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องตรงกับข้อเท็จจริงและเจตนาของคู่สัญญา และสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ก็ยังคงมีผลผูกพันคู่สัญญาต่อไปอยู่ตามเดิม เว้นแต่ข้อความเฉพาะในส่วนที่ขัดแย้งกับข้อความที่คู่สัญญาตกลงกันให้ถือปฏิบัติตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๒ เท่านั้น นอกจากนี้เงินล่วงหน้าที่จำเลยที่ ๑ จ่ายให้แก่ บริษัท เพ็ญคอน จำกัด และบริษัทไร้ท์แมน จำกัด ตามคำฟ้องของโจทก์มิใช่เป็นเงินค่าจ้างทั้งหมดหรือส่วนหนึ่งของค่าจ้างงวดหนึ่งงวดใดตามความหมายในสัญญาจ้างและในสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง เพราะมิใช่เป็นเงินที่จำเลยที่ ๑ ชำระหนี้ค่าจ้างให้แก่ผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารแต่เป็นเงินอีกประเภทหนึ่งซึ่งจำเลยที่ ๑ ตกลงให้แก่บริษัท เพ็ญคอน จำกัด และบริษัทไร้ท์แมน จำกัด ผู้รับจ้าง ยืมหรือเบิกไปใช้ก่อนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ทำให้ในการจ่ายเงินค่าจ้างตามงวดในสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารซึ่งมีทั้งหมด ๔๔ งวด ผู้รับจ้างต้องยอมให้จำเลยที่ ๑ หักเงินค่าจ้างเพื่อชำระหนี้เงินยืมที่เบิกไปเป็นเงินงวดละ ๑,๐๐๓,๑๒๓.๖๔ บาท เสียก่อน หลังจากหักชำระแล้ว จำเลยที่ ๑ จึงจะจ่ายเงินส่วนที่เหลือให้แก่โจทก์ตามหนังสือสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง เมื่อเงินล่วงหน้าจำนวน ๒๐,๐๖๒,๔๗๒.๗๓ บาท มิใช่เป็นเงินค่าจ้างหรือส่วนหนึ่งของค่าจ้างตามข้ออ้างในคำฟ้องของโจทก์ จำเลยทั้งสามจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องจ่ายเงินล่วงหน้าดังกล่าวให้แก่โจทก์ตามฟ้อง

ต่อมา จำเลยทั้งสามยื่นคำร้องว่า คดีนี้มิใช่เป็นคดีแพ่งสามัญ แต่เป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เนื่องจากสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องตามฟ้องเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันตามัน จังหวัดพังงา ระหว่างกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนกับจำเลยที่ ๑ การที่จะวินิจฉัยว่า จำเลยต้องชำระเงินแก่โจทก์หรือไม่ต้องพิจารณาจากสัญญาจ้างซึ่งเป็นสัญญาประธานว่ากิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน ได้ส่งมอบงานก่อสร้างให้จำเลยถูกต้องครบถ้วนเรียบร้อยตามสัญญาจ้างหรือไม่ สัญญาประธานดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือ จำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นสัญญาที่มี

วัตถุประสงค์ในการสร้างอาคารเพื่อให้เป็นสิ่งสาธารณูปโภคและเพื่อให้จัดทำเป็นบริการสาธารณะแก่ประชาชนและนักท่องเที่ยว รวมทั้งให้หน่วยงานของรัฐและเอกชนเช่าพื้นที่จัดกิจกรรม จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญานี้ และสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ขอให้มีคำสั่งโอนคดีไปศาลปกครองหรือจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

โจทก์ยื่นคำชี้แจงว่า มูลคดีนี้เป็นคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นคดีแพ่งสามัญทั่วไป ไม่ใช่ข้อพิพาทที่เกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองหรือเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด นอกจากนั้น สัญญาว่าจ้างระหว่างจำเลยที่ ๑ กับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนไม่เกี่ยวข้องกับโจทก์ จำเลยที่ ๑ กับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนจะมีข้อโต้แย้งหรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาอย่างไร หรือไม่ก็ไม่ผูกพันโจทก์ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแพ่งไม่ใช่ศาลปกครอง

ศาลแพ่งเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยชำระหนี้ตามสัญญาว่าจ้างระหว่างจำเลยที่ ๑ กับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน โดยอาศัยสิทธิที่โจทก์ได้รับโอนมาจากกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน ดังนั้นการที่จะวินิจฉัยว่าจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ จะต้องชำระหนี้แก่โจทก์หรือไม่ เพียงใดนั้น จะต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่าสัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์วิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา ฉบับลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นสัญญาประธานยังคงมีผลผูกพันอยู่หรือไม่ และจำเลยที่ ๑ ได้จ่ายค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนไปแล้ว หรือไม่ เพียงใด เมื่อพิเคราะห์ถึงข้อสาระสำคัญของสัญญาว่าจ้างก่อสร้างสรุปได้ว่า ผู้รับจ้างจะต้องก่อสร้างอาคารนิทรรศการทางวัฒนธรรม อาคารนิทรรศการทางธรรมชาติในทะเล อาคารนิทรรศการทางทรัพยากรธรณี อาคารนิทรรศการทางธรรมชาติบนพื้นดิน อาคารนิทรรศการหมุนเวียน นอกจากนั้นผู้รับจ้างยังต้องสรุปเนื้อหาวิชาการและติดตั้งงานโครงสร้างลอยตัวของนิทรรศการต่าง ๆ ดังกล่าว ต้องทำหุ่นจำลอง เช่น จำลองถ้ำ จำลองโกงกาง จำลองเขาตะปู ทำทางเดินชมทิวทัศน์ป่าโกงกาง เป็นที่เห็นได้ว่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีไว้เพื่อเป็นแหล่งให้ความรู้แก่ผู้เข้าชม และเมื่อพิจารณาประกอบกับอำนาจหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ อันเป็นกฎหมาย

ที่ใช้อยู่ในขณะทำสัญญาแล้วปรากฏว่าจำเลยมีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในด้านศิลปวัฒนธรรมด้วย จึงเป็นที่เห็นได้ว่า สัญญาจ้างสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา ดังกล่าวเป็นสัญญาว่าจ้างให้ปลูกสร้างสถานศึกษาประเภทหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา ๘๑ บัญญัติว่า "รัฐต้องจัดการศึกษาอบรมและสนับสนุนให้เอกชนจัดการศึกษาอบรมให้เกิดความรู้คู่คุณธรรม จัดให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการศึกษาแห่งชาติ ปรับปรุงการศึกษาให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ..." นอกจากนั้น หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย มาตรา ๔๓ ยังบัญญัติว่า "บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย ... การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ..." การศึกษาจึงเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่ง สัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัย ศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา ระหว่างกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน กับจำเลยที่ ๑ จึงเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ เป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงเป็นคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) ประกอบมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งในกรณีนี้คือศาลปกครองกลาง สำหรับกรณีของจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ แม้โจทก์บรรยายฟ้องสภาพแห่งข้อหาว่าเป็นเรื่องละเมิด แต่พฤติการณ์ของจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ตามคำฟ้องของโจทก์เป็นเรื่องที่โจทก์กล่าวหาว่า จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ ซึ่งเป็นอธิบดีของจำเลยที่ ๑ ใช้อำนาจยกเลิกสัญญาว่าจ้างเดิมแล้วทำสัญญาว่าจ้างขึ้นใหม่แก้ไขสัญญาฉบับใหม่ และจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้าให้แก่กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน เพื่อกลั่นแกล้งโจทก์ ไม่ให้โจทก์สามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้จำเลยที่ ๑ ชำระเงินแก่โจทก์ตามที่จำเลยที่ ๑ รับโอนมาได้ การละเมิดของจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ จึงมิใช่การละเมิดโดยกายภาพ หากแต่เป็นกรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และคดีนี้เกี่ยวเนื่องกับความรับผิดของจำเลยที่ ๑ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลางด้วย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่จำเลยทั้งสามไม่ได้จ่ายเงินตามสิทธิเรียกร้องที่กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน มีต่อจำเลยที่ ๑ ให้แก่โจทก์ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง อันเป็นเพียงการปฏิบัติผิดต่อภาระผูกพันที่มีต่อโจทก์ตามนิติสัมพันธ์

ทางแพ่งที่มีอยู่ต่อกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ลักษณะ ๑ หมวด ๔ ว่าด้วยการโอนสิทธิเรียกร้องเท่านั้น มิได้เป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของศาลปกครองสูงสุด (คำร้องที่ ๒๑๕/๒๕๔๔ คำสั่งที่ ๔๔/๒๕๔๕) นอกจากนี้ แม้ว่า "สัญญาว่าจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรม และประเพณีแห่งอันดามันจังหวัดพังงา ตามสัญญาเลขที่ ๓๒/๒๕๔๒ ฉบับลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๔๒" ดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่โดยที่ในการวินิจฉัยว่าจำเลยทั้งสามมีความผูกพันจะต้องชำระหนี้ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องให้แก่โจทก์หรือไม่ เพียงใด นั้น จะต้องพิจารณาจาก "หนังสือสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๔๒ ระหว่างโจทก์กับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน" ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่งตามนัยมาตรา ๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นคดีพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสามในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาททางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๓ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งหมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

คดีนี้ ขณะยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ เป็นกรมในรัฐบาลสังกัดกระทรวงศึกษาธิการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ ๒๕๓๔ ประกอบพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่จัดการศึกษาในด้านศิลปวัฒนธรรมตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๓๘ มาตรา ๔

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมศิลปากร กระทรวงศึกษาธิการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓ ต่อมาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๗ (๔) จะบัญญัติให้จำเลยที่ ๑ เป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงวัฒนธรรม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งขณะเกิดเหตุเป็นข้าราชการในสังกัดจำเลยที่ ๑ จึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติเดียวกัน สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา ระหว่างบริษัทเพ็ญคอน จำกัด และบริษัทไร้ท์แมน จำกัด ในนามกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน กับจำเลยที่ ๑ ในคดีนี้มีวัตถุประสงค์ให้กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน ก่อสร้างอาคารเพื่อให้ได้งานก่อสร้างที่บรรลุตามวัตถุประสงค์ ในการให้บริการการศึกษาด้านศิลปวัฒนธรรม ทั้งนี้ การศึกษาเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ อาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา เป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินบริการสาธารณะในการส่งเสริมศิลปวัฒนธรรมเพื่อการศึกษาของรัฐให้บรรลุผล ดังนั้น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

การที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องของกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน ในสัญญาจ้างดังกล่าวตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องระหว่างกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน และโจทก์ ฟ้องจำเลยทั้งสามเพื่อขอให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหายให้แก่โจทก์โดยอ้างว่า จำเลยทั้งสามสมคบกันโดยทุจริตจัดทำสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างจำเลยที่ ๑ ผู้ว่าจ้าง กับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน ผู้รับจ้างฉบับใหม่ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โจทก์ไม่ได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้รับโอนสิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างฉบับเดิม และจำเลยที่ ๑ จงใจไม่ปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องโดยไม่ส่งเงินค่าจ้างให้แก่โจทก์ ส่วนจำเลยทั้งสามให้การว่า การจัดทำสัญญาจ้างก่อสร้างฉบับใหม่ไม่ได้เป็นไปโดยมีเจตนาทุจริต และเงินที่จำเลยที่ ๑ จ่ายให้แก่กิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมน มิใช่เงินค่าจ้างหรือเป็นส่วนหนึ่งของค่าจ้างตามข้ออ้างในคำฟ้องของโจทก์ จำเลยทั้งสามจึงไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องจ่ายเงินล่วงหน้าดังกล่าวให้แก่โจทก์ตามฟ้อง ดังนั้น แม้มูลคดีจะเป็นคดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องของจำเลย ทั้งเป็นเรื่องที่ไม่ใช่ข้อพิพาทโดยตรงจากข้อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา แต่ข้ออ้างของโจทก์ก็เป็นเรื่องที่เกี่ยวเนื่องมาจากสิทธิและหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ กับกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนที่เกิดขึ้นจากการที่จำเลยที่ ๑ และกิจการร่วมค้าเพ็ญคอน-ไร้ท์แมนผูกพันเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์

ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา การที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นลูกหนี้ไม่ชำระเงินค่าจ้างทำของตามสัญญาให้แก่โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้อง จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของโจทก์ที่มีอยู่ในฐานะเป็นเจ้าหนี้ตามสัญญาอันเกี่ยวเนื่องมาจากสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารศูนย์ศึกษาวิจัยศิลปกรรม วัฒนธรรมและประเพณีแห่งอันดามัน จังหวัดพังงา เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างอาคารดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน) โจทก์ กรมศิลปากร ที่ ๑ นายนิคม มูสิกะคามะ ที่ ๒ และนายอาวุธ เงินชูกลิ่น ที่ ๓ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๙/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลภาษีอากรกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘
พระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง ขอให้เพิกถอนประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต้องชำระภาษีเพิ่มเติมและเสียภาษีสูงขึ้น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีร่วมกันคืนเงินภาษีส่วนที่เสียเพิ่มและชดใช้ค่าเสียหาย แม้ประกาศหรือคำสั่งพิพาทจะเป็นการออกโดยใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าพนักงานก็ตาม แต่ก็ออกมาเพื่อกำหนดฐานภาษี เนื่องจากเห็นว่าราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งไว้เป็นราคาที่ไม่ถูกต้องและได้ทำการประเมินราคาเพิ่มขึ้น จึงเป็นการประเมินภาษีรูปแบบหนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร และการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ชดใช้เงินค่าภาษีคืนหรืองดเว้นภาษีส่วนที่ต้องเสียเพิ่มขึ้นเนื่องจากการออกประกาศดังกล่าว ก็เป็นประเด็นที่พิพาทเกี่ยวกับการขอคืนภาษีอากร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ มาตรา ๗ (๑) และ (๓) ทั้งประเด็นการขอให้ชดใช้ค่าเสียหายและค่าขาดประโยชน์นั้นก็เป็นมูลความที่เกี่ยวเนื่องกัน ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรกลางเช่นเดียวกัน

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๙/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙

ระหว่าง
- ศาลปกครองกลาง
- ศาลภาษีอากรกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๗ บริษัท ปทุมธานีบริวเวอรี่ จำกัด ได้ยื่นฟ้อง กระทรวงการคลัง ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ ๒ กรมสรรพสามิต ที่ ๓ อธิบดีกรมสรรพสามิต ที่ ๔ เจ้าพนักงานสรรพสามิตพื้นที่ปทุมธานี ๑ ที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๙๘/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายสุราแช่ชนิดเบียร์

ของบริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด ซึ่งเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายเบียร์ชื่อ "สิงห์" หรือที่เรียกว่า "เบียร์สิงห์" โดยใช้รูปสัญลักษณ์ "สิงห์สีทอง" และมีคำภาษาอังกฤษ "SINGHA" เป็นเครื่องหมายการค้า โดยบริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด ได้โอนสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาอนุญาตให้ทำและขายสุราให้แก่ผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ต่อมาในวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตผลิตและจำหน่ายสุราแช่ชนิดเบียร์เรียกว่า "เบียร์สิงห์ ๗๐" เนื่องในโอกาสครบรอบ ๗๐ ปีของบริษัท บุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และได้มีการเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาอนุญาตตามขั้นตอนของระเบียบ วิธีการและเงื่อนไขการขออนุญาตผลิตและจำหน่ายสุราแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ พิจารณาคำขออนุญาตผลิตเบียร์สิงห์ ๗๐ ดังกล่าว อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีผลิตจำหน่ายและใช้ฉลากปิดภาชนะบรรจุเบียร์สิงห์ ๗๐ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ในฐานะเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือที่ กค ๐๖๑๐.๐๓/๑๕๑๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๖ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบราคาขายที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งราคาขาย ณ โรงงานสุราของเบียร์สิงห์ ๗๐ ในราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้เริ่มนำเบียร์สิงห์ ๗๐ ออกจำหน่ายเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ในราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ ครั้นวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๐.๐๓/๕๒๐๙ ส่งสำเนาประกาศกรมสรรพสามิต ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยกำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราของเบียร์สิงห์ ๗๐ ในราคา ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ แตกต่างจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้พิจารณาเห็นชอบราคาขาย ณ โรงงานของเบียร์สิงห์ ๗๐ ในราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๐.๐๓/๕๒๑๔ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ได้คำนวณภาษีสุราแช่ (เบียร์) ตามมูลค่าที่กำหนดใหม่ตามประกาศกรมสรรพสามิต ฉบับลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ แล้ว ผู้ฟ้องคดีมีภาระภาษีที่ต้องชำระเพิ่มเติมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๘๕๐,๒๐๖.๒๓ บาท ให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระภาษีในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คัดค้านประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ฉบับลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ขอให้ยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าว และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีสามารถใช้ราคาขาย ณ โรงงานสุราตามเดิมต่อไปผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า การกำหนดมูลค่าสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีสำหรับเบียร์สิงห์ ๗๐ นั้น เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยการดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวได้ใช้กับเบียร์ทุกตราไม่ได้เลือกปฏิบัติกับเบียร์ตราใดตราหนึ่ง ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๕ โดยความเห็นชอบอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ประกาศกำหนดให้มูลค่าของเบียร์สิงห์ ๗๐ มีราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ใช้เป็นมูลค่าเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีในราคา ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ อันเป็นราคาเท่ากับเบียร์สิงห์นั้น เป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำโดยไม่สุจริตเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้รับทราบราคาขาย ณ โรงงานสุราของเบียร์สิงห์ ๗๐ ในราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๖ อันทำให้ผู้ฟ้องคดีเชื่อถือและมั่นใจว่าผู้ฟ้องคดีสามารถผลิตและจำหน่ายเบียร์สิงห์ ๗๐ ได้ในราคาดังกล่าว จึงได้ดำเนินการผลิตและเริ่มจำหน่ายเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่ในวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ กลับออกประกาศกำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราของเบียร์สิงห์ ๗๐ ในราคา ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ โดยไม่ปรากฏว่าในระหว่างช่วงเวลาดังกล่าวภาวะตลาดเกิดการเปลี่ยนแปลงหรือเป็นช่วงที่ภาวะตลาดไม่ปกติ ที่จะทำให้ต้องนำราคาขายในตลาดปกติมาออกประกาศกำหนดราคาขายดังกล่าว ตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ไว้ว่า มูลค่าของสุราที่ประกาศนั้น กำหนดจากราคาขาย ณ โรงงานสุราในตลาดปกติได้ การประกาศมูลค่าสุราดังกล่าวจึงเป็นการประกาศโดยไม่มีหลักเกณฑ์และเหตุผลแต่อย่างใด การประกาศกำหนดราคาขายเบียร์สิงห์ ๗๐ เท่ากับราคาขายเบียร์สิงห์ ในราคา ๓๖.๙๕ บาท ทั้ง ๆ ที่กรรมวิธี วัตถุดิบ ต้นทุนในการผลิตแตกต่างกัน ซึ่งราคาตามตลาดปกติเบียร์สิงห์ ๗๐ มีราคาไม่เท่ากับเบียร์สิงห์นั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียภาษีสูงขึ้นและเสียเปรียบผู้ผลิตรายอื่น ๆ ซึ่งเป็นคู่แข่งทางการค้า เนื่องจากประกาศกำหนดราคาเบียร์สิงห์ ๗๐ ดังกล่าวมีผลให้เบียร์สิงห์ ๗๐ มีราคาสูงกว่าเบียร์ของผู้ผลิตรายอื่นในระดับคุณภาพเดียวกันหรือใกล้เคียงกันที่มีราคาขาย ๒๗.๒๐ บาท/ภาชนะ ซึ่งเป็นการไม่เป็นธรรมในการประกอบธุรกิจนี้อันเกิดจากคำสั่งไม่สุจริตของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้า และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย แต่ผู้ฟ้องคดียังคงใช้ราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ ตลอดมาจนถึงวันฟ้องเป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องรับภาระราคาที่แตกต่างกันและต้องชำระภาษีเพิ่มเป็นจำนวนเงิน ๔,๘๕๐,๒๐๖.๒๓ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเพราะการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าวมีโทษทางอาญา ในการผลิตและจำหน่ายเบียร์สิงห์ ๗๐ ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีคาดหมายว่าจะสามารถทำยอดจำหน่ายไม่น้อยกว่าเดือนละ ๕๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ได้กำไรประมาณร้อยละ ๗ ของยอดจำหน่ายดังกล่าวคิดเป็นเงินเดือนละ ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท แต่จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าตามฟ้อง เป็นเหตุให้

ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถจำหน่ายเบียร์สิงห์ ๗๐ ได้ตามเป้าหมายนับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๖ เป็นต้นมา เนื่องจากผู้ฟ้องคดีใช้ราคาเดิม คือ ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ เพราะไม่ประสงค์จะให้ผู้บริโภคต้องรับภาระที่เพิ่มขึ้นจากราคาจำหน่ายที่สูงขึ้น ผู้ฟ้องคดีจึงต้องรับภาระภาษีทั้งหมดเอง เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีต้องลดยอดการบรรจุและจำหน่ายเบียร์สิงห์ ๗๐ ลง ผู้ฟ้องคดีขอเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าในส่วนนี้เป็นเงินเดือนละ ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท นับตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๖ จนถึงวันฟ้องเป็นเวลา ๖ เดือน คิดเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายังทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระภาษีทั้งภาษีสุรา ภาษีเทศบาล และภาษีสุขภาพสูงขึ้นเป็นเงิน ๖.๐๑๘๓๒ บาท/ภาชนะ โดยผู้ฟ้องคดีได้ชำระภาษีไปแล้ว จำนวน ๑๓๗,๕๙๒,๔๗๗.๔๓ บาท ซึ่งหากไม่มีประกาศดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องชำระภาษีเพียง ๑๐๙,๓๓๑,๐๐๖.๔๐ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงได้ชำระภาษีเกินเป็นเงินจำนวน ๒๘,๒๖๑,๔๗๑.๐๓ บาท ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าต้องชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อรวมค่าเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าต้องชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนถึงวันฟ้องจึงเป็นเงินทั้งสิ้น ๒๓๘,๒๖๑,๔๗๑.๐๓ บาท นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายังคงต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินเดือนละ ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และชำระเงินภาษีคืนแก่ผู้ฟ้องคดีหรืองดเว้นภาษีเป็นเงิน ๖.๐๑๘๓๒ บาท/ภาชนะ ตามยอดที่ผู้ฟ้องคดีผลิตและจำหน่ายนับแต่วันฟ้องต่อไปด้วย สำหรับการพิจารณาอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้อ้างเหตุที่ผู้ฟ้องคดีไม่ส่งมอบข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตเบียร์สิงห์ ๗๐ ซึ่งถือเป็นความลับในทางธุรกิจ กลั่นแกล้งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศฉบับลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยให้มีผลย้อนหลังนับตั้งแต่วันที่ออกประกาศ คือ วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๒๓๘,๒๖๑,๔๗๑.๐๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าขาดประโยชน์จากการไม่สามารถผลิตเบียร์สิงห์ ๗๐ ออกจำหน่ายได้ อันเนื่องมาจากประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเดือนละ ๓๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท และชดใช้เงินค่าภาษีคืนหรืองดเว้นเงินภาษีที่เพิ่มขึ้นตามประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นเงิน ๖.๐๑๘๓๒ บาท/ภาชนะ ตามยอดผลิตที่ผลิตและจำหน่ายต่อไปนับตั้งแต่วันฟ้องจนกว่าจะมีการเพิกถอนประกาศ ฉบับลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าให้การว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้อง ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี และเป็นกฎที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไป เนื่องจากขณะออก

ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเบียร์ใหม่ทั้งระบบนั้น ยังไม่มีเบียร์สิงห์ ๗๐ จำหน่ายอยู่ในท้องตลาด การออกประกาศของกรมสรรพสามิตดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและมิได้เลือกปฏิบัติแต่อย่างใด การพิจารณาอุทธรณ์คัดค้านประกาศสรรพสามิตฉบับพิพาทได้กระทำโดยชอบแล้ว ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากร และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลภาษีอากรกลาง) ตามมาตรา ๗ (๒) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกประกาศ เรื่องกำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ ในการคำนวณภาษีลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดมูลค่าของสุราแช่ ชนิดเบียร์ชื่อสุรา “สิงห์ ๗๐” ราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ใช้เป็นมูลค่าเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ โดยมิชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหาย ค่าขาดประโยชน์ และชดใช้เงินค่าภาษีคืนหรืองดเว้นเงินภาษีที่เพิ่มขึ้น เห็นว่า ประกาศกรมสรรพสามิต ฉบับลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ดังกล่าว ที่ออกโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยอนุมัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดมูลค่าของเบียร์สิงห์ ๗๐ ซึ่งเป็นผลิตภัณฑ์ของผู้ฟ้องคดี ราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ใช้เป็นมูลค่าเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และ ผู้ฟ้องคดีที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรา อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ออกประกาศกำหนดราคาขายเบียร์สิงห์ ๗๐ ณ โรงงานสุรา ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย กระทำโดยไม่สุจริต เป็นการเลือกปฏิบัติ และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว พร้อมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี อันเป็นการฟ้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องมาจาก

การออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยไม่ชอบ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนในคำขอท้ายฟ้องคำขอหนึ่งที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินค่าภาษีคืนหรืองดเว้นเงินภาษีที่เพิ่มขึ้นตามประกาศที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวนั้น เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าจะต้องชดใช้เงินค่าภาษีคืนหรืองดเว้นเงินภาษีที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวหรือไม่ ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ศาลจะต้องวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เสียก่อน การชดใช้เงินภาษีหรืองดเว้นเงินภาษีที่เพิ่มขึ้นตามคำขอของผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นประเด็นโดยตรงในคดีนี้ และคดีนี้แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะกล่าวอ้างไว้ในคำฟ้องว่า เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๐.๐๓/๕๒๐๙ ส่งสำเนาประกาศกรมสรรพสามิต ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยกำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราของเบียร์สิงห์ ๗๐ ในราคา ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๖๑๐.๐๓/๕๒๑๔ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า ได้คำนวณภาษีสุราแช่ (เบียร์) ตามมูลค่าที่กำหนดใหม่ตามประกาศกรมสรรพสามิต ฉบับลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ แล้ว ผู้ฟ้องคดีมีภาระภาษีที่ต้องชำระเพิ่มเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๘๕๐,๒๐๖.๒๓ บาท จึงให้ผู้ฟ้องคดีไปชำระภาษีในส่วนที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว อันเป็นการกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องในหนี้ค่าภาษีอากรจากผู้ฟ้องคดีหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ออกประกาศกำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราของเบียร์สิงห์ ๗๐ ที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งราคาขายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไว้ในราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ เป็น ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ ก็ตาม แต่การใช้สิทธิเรียกร้องดังกล่าว ก็มิใช่เป็นประเด็นโดยตรงที่ผู้ฟ้องคดีได้นำมาฟ้องคดีนี้ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการพิพาทกันระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กับผู้ฟ้องคดีอันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร คดีนี้จึงมิใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ค่าภาษีอากรหรือคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๒) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ากล่าวอ้างแต่อย่างใด อีกทั้งก็มิใช่เป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนค่าภาษีอากร หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ (๑) (๓) และ (๕) แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ด้วย จึงมิใช่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลภาษีอากรกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า มูลคดีที่พิพาทเป็นเรื่องที่สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดราคาขายเบียร์สิงห์ ๗๐ ของผู้ฟ้องคดีในราคา ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ สูงกว่าราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งไว้คือราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ โดยอ้างว่าเป็นการออกประกาศที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๘ จัตวา เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับฐานในการคำนวณภาษีสุราตามมูลค่า โดยมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคหนึ่ง กำหนดให้สุราที่ทำในราชอาณาจักรต้องเสียภาษีตามราคาขาย ณ โรงงานสุรา รวมกับภาษีสุราที่พึงต้องชำระ และวรรคสองเป็นกรณีที่ไม่มีราคาขาย ณ โรงงานสุรา หรือราคาขายมีหลายราคาก็ให้ถือตามราคาที่อธิบดีประกาศตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนวรรคสามได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีโดยกำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราในตลาดปกติ จึงเห็นได้ว่าประกาศกรมสรรพสามิตที่พิพาทเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับฐานภาษีสุรา ซึ่งอธิบดีกรมสรรพสามิตโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อเป็นฐานในการคำนวณภาษีให้แตกต่างไปจากราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งไว้ได้ จึงถือได้ว่าเป็นลักษณะของการประเมินภาษีรูปแบบหนึ่งที่มิใช่การประเมินภาษีโดยทั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ ไม่มีระบบการประเมินโดยเจ้าพนักงานประเมิน ประกาศกรมสรรพสามิตที่พิพาทได้ออกมามุ่งหมายให้ใช้บังคับสำหรับสุราแช่ชนิดเบียร์ที่ผู้ฟ้องคดีทำขึ้นโดยเฉพาะ มิได้มีผลบังคับเป็นการทั่วไปแก่ ผู้ได้รับใบอนุญาตทำสุราแช่ชนิดเดียวกับรายอื่น ๆ จึงไม่ถือว่าเป็นกฎแต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล อันเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกมาเพื่อกำหนดฐานภาษีอันเป็นผลสืบเนื่องจากการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานซึ่งเห็นว่าราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งไว้เป็นราคาที่ไม่ถูกต้องหรือไม่มีเหตุอันสมควร จึงได้ทำการประเมินราคาเพิ่มขึ้นโดยออกเป็น

ประกาศกรมสรรพสามิต ดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายและประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล ก็ย่อมถือว่าเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ส่วนการขอให้ชดใช้เงินค่าภาษีคืนหรืองดเว้นภาษีส่วนที่ต้องเสียเพิ่มขึ้นเนื่องจากการออกประกาศดังกล่าว ก็เป็นประเด็นที่พิพาทเกี่ยวกับการขอคืนภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ สำหรับประเด็นเรื่องการขอให้ชดใช้ค่าเสียหายและค่าขาดประโยชน์ที่ไม่สามารถผลิตเบียร์สิงห์ ๗๐ ออกจำหน่ายได้นั้น แม้ว่าจะเกี่ยวข้องกับการกระทำละเมิด แต่ก็เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐในการจัดเก็บภาษีอากรและเมื่อพิจารณาถึงมูลคดีโดยรวมแล้วจะเห็นได้ว่าประเด็นหลักในคดีนี้ คือ การขอให้เพิกถอนประกาศกรมสรรพสามิต ซึ่งเป็นเรื่องการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร ส่วนการขอให้คืนภาษีและชดใช้ค่าเสียหายถือเป็นประเด็นรอง ซึ่งจะต้องวินิจฉัยในประเด็นหลักก่อนว่าประกาศกรมสรรพสามิตที่พิพาทออกมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เมื่อประเด็นหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ประเด็นรองย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรด้วย และมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดว่าคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลภาษีอากรเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เมื่อคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ แล้ว ก็ย่อมไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามฟ้องสรุปได้ว่า บริษัทบุญรอดบริวเวอรี่ จำกัด ได้ทำสัญญาผูกพันกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเพื่อทำและจำหน่ายสุราแช่ ชนิดเบียร์ ต่อมาบริษัทบุญรอดฯ โอนสิทธิตามสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีได้ทำการผลิตและจำหน่ายเบียร์สิงห์ ๗๐ โดยได้รับอนุญาตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๕ และอนุญาตให้กำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราในราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ เพื่อใช้เป็น

เกณฑ์ในการคำนวณภาษี ดามที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งไว้ด้วย ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ออกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่องกำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ฉบับลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดราคาขายเบียร์ ณ โรงงานสุราของผู้ฟ้องคดีใหม่จากเดิม ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ เป็น ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คัดค้านขอให้ยกเลิกประกาศฉบับดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ยกเลิก ทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระภาษีเพิ่มเติมและเสียภาษีสูงขึ้นจากเดิม ทั้งได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศกรมสรรพสามิตดังกล่าว และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าร่วมกันคืนเงินภาษีส่วนที่ผู้ฟ้องคดีต้องเสียเพิ่มขึ้นและชดใช้ค่าเสียหายด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าให้การว่า ประกาศกรมสรรพสามิต เรื่องกำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ ได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี เนื่องจากขณะออกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ เพื่อปรับโครงสร้างการจัดเก็บภาษีเบียร์ใหม่ทั้งระบบนั้น ยังไม่มีเบียร์สิงห์ ๗๐ จำหน่ายอยู่ในท้องตลาด การออกประกาศของกรมสรรพสามิตดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายและมิได้เลือกปฏิบัติแต่อย่างใดการพิจารณาอุทธรณ์คัดค้านประกาศสรรพสามิตฉบับพิพาทได้กระทำโดยชอบแล้วขอให้ยกฟ้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องอำนาจศาลภาษีอากรไว้ ดังนี้

มาตรา ๗ “ศาลภาษีอากรมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่งในเรื่องต่อไปนี้

(๑) คดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงาน หรือคณะกรรมการตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร

...

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการขอคืนภาษีอากร

...”

คดีนี้มูลคดีพิพาทสืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ได้ออกประกาศกรมสรรพสามิต เรื่อง กำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ โดยกำหนดราคาขายเบียร์สิงห์ ๗๐ ของผู้ฟ้องคดีในราคา ๓๖.๙๕ บาท/ภาชนะ สูงกว่าราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ผู้ฟ้องคดีได้แจ้งและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทราบกำหนดราคาไว้แล้วคือราคา ๒๗.๑๘ บาท/ภาชนะ โดยอ้างว่าการออกประกาศที่อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ แก้ไข

เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๔ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๘ จัตวา เป็นเรื่องฐานในการคำนวณภาษีสุราตามมูลค่า โดยมาตรา ๘ จัตวา (๑) วรรคหนึ่ง กำหนดให้สุราที่ทำในราชอาณาจักรต้องเสียภาษีตามราคาขาย ณ โรงงานสุรา รวมกับภาษีสุราที่พึงต้องชำระ และวรรคสองเป็นกรณีที่ไม่มีราคาขาย ณ โรงงานสุรา หรือราคาขายมีหลายราคาก็ให้ถือตามราคาที่อธิบดีประกาศตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนวรรคสามได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีโดยกำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราในตลาดปกติ จึงเห็นได้ว่าประกาศกรมสรรพสามิตที่พิพาทเกี่ยวข้องโดยตรงกับฐานภาษีสุรา ซึ่งอธิบดีกรมสรรพสามิตโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจกำหนดมูลค่าของสุราที่ทำในราชอาณาจักรเพื่อเป็นฐานในการคำนวณภาษีให้แตกต่างไปจากราคาขาย ณ โรงงานสุรา ที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งไว้ได้ แม้ประกาศหรือคำสั่งพิพาทจะเป็นการออกโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย ของเจ้าพนักงานก็ตาม แต่ก็ออกมาเพื่อกำหนดฐานภาษี อันเป็นผลสืบเนื่องจากการวินิจฉัยของเจ้าพนักงานซึ่งเห็นว่าราคาขาย ณ โรงงานสุราที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งไว้เป็นราคาที่ไม่ถูกต้องหรือไม่มีเหตุอันสมควร จึงได้ทำการประเมินราคาเพิ่มขึ้นโดยออกเป็นประกาศกรมสรรพสามิตดังกล่าว ถือได้ว่าการประเมินมูลค่าสุราเพื่อกำหนดราคาขาย ณ โรงงานสุราเป็นส่วนหนึ่งของการประเมินภาษีรูปแบบหนึ่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นประกาศหรือคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมายและประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล ย่อมเป็นการอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร อันเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ ยิ่งกว่านั้นการที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ชดใช้เงินค่าภาษีคืนหรืองดเว้นภาษีส่วนที่ต้องเสียเพิ่มขึ้นเนื่องจากการออกประกาศดังกล่าว ก็เป็นประเด็นที่พิพาทเกี่ยวกับการขอคืนภาษีอากร ตามมาตรา ๗ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ทั้งประเด็นการขอให้ชดใช้ค่าเสียหายและค่าขาดประโยชน์นั้นก็เป็นมูลความที่เกี่ยวเนื่องกันย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากรกลางเช่นเดียวกัน ดังนั้น คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัท ปทุมธานีบริวเวอรี่ จำกัด ผู้ฟ้องคดี กระทรวงการคลัง ที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ที่ ๒ กรมสรรพสามิต ที่ ๓ อธิบดีกรมสรรพสามิต ที่ ๔ เจ้าพนักงานสรรพสามิตพื้นที่ปทุมธานี ๑ ที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดสระแก้ว
ศาลปกครองระยอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))
พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเทศบาลซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าประมาทเลินเล่อละเลยมิได้จัดทำตะแกรงเหล็กปิดวางบนปากบ่อระบายน้ำทิ้งริมถนนให้มีขนาดพอดีกับปากบ่อ ทั้งมิได้จัดทำบ่ารองรับตะแกรงเหล็กให้มีความมั่นคงแข็งแรง เป็นเหตุให้โจทก์พลัดตกลงไปในบ่อตะแกรงเหล็กทับขาของโจทก์หักหลายท่อน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อจำเลยมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ อันเป็นกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน และหมายความรวมถึงการกำหนดแบบแปลนและแบบรูปของทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำที่จะทำการก่อสร้างให้ได้มาตรฐานทางวิศวกรรมเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ควบคุมดูแลให้การก่อสร้างเป็นไปตามแบบแปลนและแบบรูปที่กำหนด และทำนุบำรุงให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้โดยไม่ก่อให้เกิดภยันตรายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนอยู่เสมอด้วย แต่ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๐/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง ศาลจังหวัดสระแก้ว

ศาลปกครองระยอง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดสระแก้วโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นายวิรัตน์ ประสาทศรี โจทก์ ได้ยื่นฟ้อง เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จำเลย ต่อศาลจังหวัดสระแก้ว เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ม ๓๒๖/๒๕๔๗ ความว่า จำเลยได้จัดทำท่อระบายน้ำริมถนนสายสระแก้ว - จันทบุรี ระหว่างกิโลเมตรที่ ๑๑๒ ถึงกิโลเมตรที่ ๑๑๓ ฝั่งขวาของถนนจากจังหวัดสระแก้วมุ่งหน้าไปจังหวัดจันทบุรี หน้าตลาดตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น

จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นเขตปกครองท้องที่ของจำเลย โดยทุกระยะ ๑๐ เมตร จะสร้างบ่อระบายน้ำทิ้งและใช้ตะแกรงเหล็กปิดไว้เพื่อให้น้ำจากถนนไหลลงในท่อระบายน้ำใต้ดิน และป้องกันไม่ให้คนหรือสิ่งของตกลงไปในบ่อระบายน้ำทิ้ง ทั้งนี้จำเลยจะต้องจัดทำตะแกรงเหล็กวางบนปากบ่อ ให้มีความพอดีกันและต้องจัดทำบ่ารองรับตะแกรงเหล็กให้พอดีกับตะแกรงเหล็ก ให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยพอที่จะรับน้ำหนักคนสิ่งของหรือรถยนต์อันเป็นการก่อสร้างตามหลักวิศวกรรมตามแบบแปลนที่กฎหมายกำหนด แต่จำเลยได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ ก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนวิศวกรรมเพื่อความปลอดภัย นำตะแกรงเหล็กไปปิดปากบ่อระบายน้ำทิ้งบริเวณดังกล่าว โดยไม่จัดทำบ่ารองตะแกรงเหล็กบริเวณปากบ่อ และทำตะแกรงเหล็กมีขนาดเล็กกว่าปากบ่อตั้งแต่เริ่มทำการก่อสร้างเรื่อยมา จนกระทั่งวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๖ โจทก์ได้ไปยืนบนตะแกรงเหล็กดังกล่าว แต่ตะแกรงเหล็กรับน้ำหนักโจทก์ไม่ได้ โจทก์และตะแกรงเหล็กตกลงไปในบ่อระบายน้ำทิ้งพร้อมกัน เป็นเหตุให้ตะแกรงเหล็กทับขาขวาโจทก์หักหลายท่อน โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๒๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

จำเลยให้การว่า บริเวณที่เกิดเหตุไม่อยู่ในความรับผิดชอบของจำเลย แต่อยู่ในบริเวณไหล่ทางหลวง จำเลยไม่ได้เป็นผู้ก่อสร้าง และไม่ทราบแน่ชัดว่าใครเป็นผู้ก่อสร้างและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ตะแกรงเหล็กทุกบ่อระบายน้ำทิ้งมีสภาพแข็งแรงปลอดภัยถูกหลักวิศวกรรม ไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดได้รับอันตรายจากตะแกรงเหล็กดังกล่าว โจทก์เองได้มาขายไก่ย่างในบริเวณเกิดเหตุเป็นเวลาหลายวันก็ไม่ปรากฏว่าเกิดอุบัติเหตุแต่อย่างใด เหตุคดีนี้เกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของโจทก์เอง อีกทั้งบริเวณไหล่ทางที่เกิดเหตุ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ ขาย แจกจ่าย หรือเรี่ยไรบนทางจราจรและไหล่ทาง และมาตรา ๒๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ ห้ามมิให้ปรุงอาหาร ขาย หรือจำหน่ายสินค้าบนถนน หรือในสถานสาธารณะ การที่โจทก์ขายไก่ย่างในบริเวณที่เกิดเหตุแล้วพลัดตกท่อระบายน้ำจึงเกิดจากการที่โจทก์ละเมิดต่อกฎหมายโดยชัดแจ้ง ค่าเสียหายที่โจทก์เรียกก็เกินความเป็นจริง ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย และจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดสระแก้วพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๑ (๘) กำหนดให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ เมื่อตามคำฟ้องโจทก์อ้างว่า เหตุละเมิดเกิดจากเทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จำเลย ละเว้นไม่จัดทำ

ตะแกรงเหล็กปิดปากบ่อระบายน้ำทิ้งบริเวณหน้าดลาดตำบลวังน้ำเย็น ให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยเพียงพอที่จะรับน้ำหนักคน สิ่งของหรือรถยนต์ไม่ให้ตกลงไปในบ่อระบายน้ำทิ้งที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยจำเลยต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีพิพาทจึงอาจอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเคยวางแนววินิจฉัยไว้ว่า ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร นั้น เป็นการจำกัดประเภทแห่งคดีที่เกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง โดยมิได้มุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา หรือการกระทำละเมิดที่มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย เมื่อคดีนี้โจทก์อ้างว่าความเสียหายเกิดขึ้นจากความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ไม่จัดทำตะแกรงเหล็กปิดปากบ่อระบายน้ำทิ้งให้มีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยเพียงพอ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางกายภาพ กรณีพิพาทจึงไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรอันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองระยองพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ตะแกรงเหล็กบริเวณปากบ่อของท่อระบายน้ำที่เกิดเหตุมีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงเพียงพอที่จะรับน้ำหนักของคนที่ขึ้นไปยืนบนตะแกรงเหล็กได้ ซึ่งจำเลยมิได้โต้แย้งว่าท่อระบายน้ำที่เกิดเหตุมิได้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของจำเลย เพียงแต่ปฏิเสธว่าไม่ทราบแน่ชัดว่าใครเป็นผู้ก่อสร้างตั้งแต่เมื่อใดและอยู่ในความรับผิดชอบของใคร เมื่อจำเลยมิได้ให้การปฏิเสธโดยชัดแจ้งว่าจำเลยไม่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบท่อระบายน้ำที่เกิดเหตุ จึงรับฟังได้ว่า ท่อระบายน้ำที่เกิดเหตุอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของจำเลย เมื่อท่อระบายน้ำดังกล่าวมีสภาพไม่มั่นคงแข็งแรงเพียงพอที่จะรับน้ำหนักของคนที่ขึ้นไปยืนบนตะแกรงเหล็ก จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า จำเลยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการดูแลรับผิดชอบท่อระบายน้ำนั้นหรือไม่ เมื่อโจทก์เรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการที่โจทก์ตกลงไปในท่อระบายน้ำจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ตังกล่าวล่าช้าเกินสมควร โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัตินิยาม “หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐและให้หมายความรวมถึง หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง และบัญญัตินิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคลหรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (๑) หรือ (๒)

เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จำเลยในคดีนี้เป็นราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ ประกอบกับมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาลตำบลมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และ ทางระบายน้ำ อันเป็นกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองเช่นจำเลยโดยเฉพาะ อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวย่อมหมายความรวมถึงการกำหนดแบบแปลนและแบบรูปของทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำที่จะทำการก่อสร้างให้ได้มาตรฐานทางวิศวกรรมเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ควบคุมดูแลให้การก่อสร้างเป็นไปตามแบบแปลน

และแบบรูปที่กำหนด และทำนุบำรุงให้อยู่ในสภาพที่สามารถใช้การได้โดยไม่ก่อให้เกิดภยันตรายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนอยู่เสมอด้วย เมื่อคดีนี้ โจทก์ฟ้องว่า จำเลยได้จัดทำท่อระบายน้ำริมถนนสายสระแก้ว - จันทบุรี ระหว่างกิโลเมตรที่ ๑๑๒ ถึงกิโลเมตรที่ ๑๑๓ ฝั่งขวาของถนนจากจังหวัดสระแก้วมุ่งหน้าไปจังหวัดจันทบุรี หน้าตลาดตำบลวังน้ำเย็น อำเภอวังน้ำเย็น ซึ่งเป็นเขตพื้นที่ของจำเลย โดยทุกระยะ ๑๐ เมตร จะสร้างบ่อระบายน้ำทิ้งและใช้ตะแกรงเหล็กปิดไว้เพื่อให้น้ำจากถนนไหลลงท่อระบายน้ำใต้ดินและป้องกันมิให้คนหรือสิ่งของตกลงไปในบ่อระบายน้ำทิ้ง แต่จำเลยด้วยความประมาทเลินเล่อ ละเลยมิได้จัดทำตะแกรงเหล็กปิดวางบนปากบ่อให้มีขนาดพอดีกับปากบ่อ ทั้งมิได้จัดทำบ่ารองรับตะแกรงเหล็กให้มีความมั่นคงแข็งแรงพอที่จะรับน้ำหนักคนหรือสิ่งของได้อย่างปลอดภัย เมื่อโจทก์ไปยืนบนตะแกรงเหล็กดังกล่าว เป็นเหตุให้โจทก์พลัดตกลงไปในบ่อระบายน้ำทิ้ง ตะแกรงเหล็กทับขาของโจทก์หักหลายท่อน ขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากเหตุดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการที่จำเลยละเลยต่อหน้าที่ในการดำเนินกิจการทางปกครองหรือการบริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้จำเลยต้องปฏิบัติและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายวิรัตน์ ประสาทศรี โจทก์ เทศบาลตำบลวังน้ำเย็น จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๑/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดพะเยา
ศาลปกครองเชียงใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดเป็นจำเลย ให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากจำเลยทั้งสองจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง และข้อบังคับของโจทก์ในการจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินบำรุงอันเป็นเงินนอกงบประมาณให้เข้าช่วยเจ้าพนักงานปฏิบัติงานในโรงพยาบาลแม่ใจ และร่วมกันนำเงินบำรุงของโจทก์ไปจ่ายเป็นค่าปฏิบัติงานล่วงเวลา และเงินสมทบประกันสังคมให้กับลูกจ้าง รวมทั้งร่วมกันทำหลักฐานอันเป็นเท็จในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างว่าเป็นการจ้างเหมาบริการจ้างเหมาดูแลต้นไม้และทำความสะอาด ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย อันเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) เมื่อโจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้หลังจากที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ แต่ก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจในการรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาได้ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๑/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ระหว่าง
- ศาลจังหวัดพะเยา
- ศาลปกครองเชียงใหม่

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดพะเยาส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๓ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โจทก์ยื่นฟ้องนายแพทย์สมนึก ชีวาเกียรติยิ่งยง ที่ ๑ นายนพดล หงษ์หิน ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลจังหวัดพะเยาเป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๘๐๗/๒๕๔๓ ขอให้บังคับจำเลยทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากจำเลยที่ ๑ ซึ่งขณะเกิดเหตุรับราชการในตำแหน่งนายแพทย์ ๗ รักษาการในตำแหน่ง

ผู้อำนวยการโรงพยาบาลแม่ใจ อำเภอแม่ใจ จังหวัดพะเยา และจำเลยที่ ๒ ซึ่งขณะเกิดเหตุรับราชการในตำแหน่งเจ้าพนักงานธุรการระดับ ๕ ประจำโรงพยาบาลแม่ใจ ได้ร่วมกันจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวให้เข้าช่วยเจ้าพนักงานปฏิบัติงานในโรงพยาบาลแม่ใจ จำนวน ๒๕ ราย โดยจ่ายเงินค่าจ้างจากเงินบำรุงอันเป็นเงินนอกงบประมาณของโจทก์ โดยจงใจฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง และข้อบังคับของโจทก์ และจำเลยทั้งสองยังได้ร่วมกันนำเงินบำรุงอันเป็นเงินนอกงบประมาณของโจทก์ไปจ่ายเป็นค่าปฏิบัติงานล่วงเวลา และเงินสมทบประกันสังคมให้กับลูกจ้าง รวมทั้งได้ร่วมกันทำหลักฐานอันเป็นเท็จในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างว่าเป็นการจ้างเหมาบริการ จ้างเหมาดูแลต้นไม้และทำความสะอาดการกระทำดังกล่าวของจำเลยทั้งสองทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายทั้งสิ้นเป็นจำนวนเงิน ๗๘๓,๗๖๐ บาท ซึ่งก่อนฟ้องคดีนี้โจทก์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยาได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อหาตัวผู้กระทำผิดและจำนวนเงินที่จะต้องชดใช้ให้โจทก์และส่งเรื่องให้กระทรวงการคลังพิจารณา แต่กระทรวงการคลังยังไม่แจ้งคำวินิจฉัยกลับมาภายใน ๖ เดือน ก่อนหมดอายุความ ๒ ปี ซึ่งโจทก์ได้เคยทวงถามให้จำเลยทั้งสองชดใช้แล้วแต่จำเลยทั้งสองเพิกเฉย จึงฟ้องต่อศาลจังหวัดพะเยาเป็นคดีนี้

จำเลยทั้งสองให้การว่าจำเลยทั้งสองได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่โดยการอำนวยการ แนะนำ สั่งการ ควบคุม กำกับ และบริหารงานทุกด้านของโรงพยาบาลแม่ใจสามารถทำหน้าที่ได้ครบถ้วนอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และนโยบายของทางราชการ ไม่ได้เจตนาหรือจงใจกระทำละเมิดต่อโจทก์ไม่ได้จัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินบำรุงโดยผิดระเบียบ และไม่ได้ซ้ำซ้อนกับงานเดิมและไม่ได้ทำให้โจทก์เสียหาย

ต่อมา จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลจังหวัดพะเยาว่า การที่โจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งสองกระทำละเมิดต่อโจทก์เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๐ ดังนั้น สิทธิการฟ้องคดีของโจทก์จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองไม่ใช่ศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ และมาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) จึงเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเชียงใหม่

ศาลจังหวัดพะเยาเห็นว่า จำเลยทั้งสองรับราชการเป็นข้าราชการในสังกัดโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่ง เป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจและนอกเหนืออำนาจหน้าที่จนเกิดความเสียหายแก่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยหน้าที่ตามคำสั่งและ

ตามที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองเชียงใหม่เห็นว่า คดีนี้โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดว่าได้กระทำการโดยการจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวโดยผิดระเบียบ กฎหมาย คำสั่งและข้อบังคับของโจทก์ การกระทำของจำเลยทั้งสองเป็นการปฏิบัติงานในตำแหน่งหน้าที่จึงเป็นการละเมิดต่อโจทก์ซึ่งโจทก์มีสิทธิเรียกร้องให้จำเลยทั้งสองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการที่โจทก์โดยผู้ว่าราชการจังหวัดพะเยาได้มีคำสั่งตามหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ พย ๐๐๓๓.๐๐๑/๑/๒๗๗๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ แจ้งให้จำเลยทั้งสองชำระค่าสินไหมทดแทนนั้น ก็เป็นการที่โจทก์ได้มีคำสั่งโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้จำเลยทั้งสองชดใช้เงินอันเกิดจากการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) แต่โดยที่โจทก์ได้ฟ้องคดีนี้ต่อศาลจังหวัดพะเยาในวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๓ ซึ่งเป็นวันหลังจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ศาลปกครองเปิดทำการเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ดังนั้น ในขณะยื่นฟ้องคดีจึงยังไม่มีศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนี้เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า "ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น" ศาลยุติธรรมจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลหนึ่งศาลใดโดยเฉพาะ และคดีซึ่งศาลที่มีเขตอำนาจศาลยังไม่ได้เปิดทำการ ดังนั้น เมื่อโจทก์ได้ยื่นฟ้องคดีซึ่งกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองต่อศาลจังหวัดพะเยา แต่เมื่อศาลปกครองยังไม่ได้เปิดทำการจึงยังไม่มีศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีนี้ ศาลจังหวัดพะเยาซึ่งเป็นศาลยุติธรรมซึ่งมีเขตอำนาจทั่วไป ในขณะนั้นย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่าง

หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีนี้ ขณะยื่นฟ้องโจทก์เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๘ จำเลยทั้งสองเป็นข้าราชการในสังกัดโจทก์โจทก์จึงเป็นหน่วยงานของรัฐและจำเลยทั้งสองเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ข้อเท็จจริงตามฟ้องปรากฏว่าโจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสองให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากจำเลยทั้งสองจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย คำสั่ง และข้อบังคับของโจทก์ในการจัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินบำรุงอันเป็นเงินนอกงบประมาณให้เข้าช่วยเจ้าพนักงานปฏิบัติงานในโรงพยาบาลแม่ใจ และยังร่วมกันนำเงินบำรุงของโจทก์ไปจ่ายเป็นค่าปฏิบัติงานล่วงเวลา และเงินสมทบประกันสังคมให้กับลูกจ้าง รวมทั้งร่วมกันทำหลักฐานอันเป็นเท็จในการเบิกจ่ายเงินค่าจ้างว่าเป็นการจ้างเหมาบริการจ้างเหมาดูแลต้นไม้และทำความสะอาด ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จำเลยทั้งสองให้การว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ข้อบังคับ และนโยบายของทางราชการ ไม่ได้เจตนาหรือจงใจกระทำละเมิดต่อโจทก์ไม่ได้จัดจ้างลูกจ้างชั่วคราวจากเงินบำรุงโดยผิดระเบียบและไม่ได้ทำให้โจทก์เสียหาย คดีนี้จึงเป็นกรณีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) อย่างไรก็ตาม โจทก์ยื่นฟ้องคดีนี้วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๓ หลังจากที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ แต่ศาลปกครองเปิดทำการวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ขณะนั้นยังไม่มีศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีปกครอง ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจในการรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข โจทก์ นายแพทย์สมนึก ชีวาเกียรติยิ่งยง ที่ ๑ นายนพดล หงษ์หิน ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๒/๒๕๔๘ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนผู้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ ซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันเองและหน่วยงานทางปกครองจำเลยร่วม ว่า จำเลยที่ ๑ เป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจตับเพลิงธนบุรี โดยจำเลยร่วมเป็นผู้ว่าจ้างและโจทก์เป็นผู้ค้ำประกันและการปฏิบัติตามสัญญาของจำเลยที่ ๑ ต่อจำเลยร่วม เพื่อประกันความเสียหายของโจทก์ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ทำสัญญาเป็นผู้ค้ำประกันจำเลยที่ ๑ ต่อโจทก์ ต่อมาโจทก์ต้องชำระเงินให้แก่จำเลยร่วมเนื่องจากจำเลยที่ ๒ ผิดสัญญา จึงใช้สิทธิไล่เบี้ย ขอให้บังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้ การที่จำเลยร่วมทำสัญญาว่าจ้างจำเลยที่ ๑ ก่อสร้างอาคารและบ้านพักดังกล่าว ถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ (จำเลยร่วม) ไปแล้ว ใช้สิทธิไล่เบี้ยเอากับจำเลยที่ ๑ และใช้สิทธิตามสัญญาค้ำประกันอีกฉบับหนึ่งที่ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ทำไว้กับโจทก์อันเป็นการฟ้องตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และโดยลำพังแล้วย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่การที่จะพิจารณาว่าจำเลยทั้งสี่จะต้องรับผิดต่อโจทก์หรือไม่ เพียงใดนั้น จำต้องวินิจฉัยถึงข้อเท็จจริงในการปฏิบัติตามสัญญาว่าจ้าง อันเป็นสัญญาทางปกครองและเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครองทั้งโจทก์ได้ขอให้ศาลเรียกสำนักงานตำรวจแห่งชาติผู้ว่าจ้างเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดีนี้ด้วยแล้ว ข้อพิพาทคดีนี้ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๒/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ระหว่าง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โจทก์ได้ยื่นฟ้องบริษัท ยูเนี่ยน ๘๔ จำกัด ที่ ๑ นางสุนันท์ พันธ์ตาวงศ์ ที่ ๒ นางสาวพัชรินทร์ เศรษฐเวคิน ที่ ๓ นายณัฐพล บุญบุษกร ในฐานะทายาทโดยธรรมของนายอุดม บุญบุษกร ที่ ๔ จำเลย ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๘๙๓๖/๒๕๔๖ ข้อหาผิดสัญญาค้ำประกัน บังคับจำนอง ความว่า จำเลยที่ ๑ ขอให้โจทก์ออกหนังสือค้ำประกันจำเลยที่ ๑ ต่อกรมตำรวจซึ่งปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นสำนักงานตำรวจ

แห่งชาติ ๒ ฉบับ ฉบับที่ ๑ ออกเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙ เป็นหนังสือค้ำประกันเลขที่ พข/๓๙/๒๙๙ วงเงิน ๑,๓๗๔,๕๐๐ บาท เพื่อเป็นประกันการจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี ฉบับที่ ๒ ออกเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ เป็นหนังสือค้ำประกันเลขที่ พข/๓๙/๓๑๔ วงเงิน ๒,๗๔๙,๐๐๐ บาท เพื่อเป็นการประกันการขอรับเงินค่าจ้างล่วงหน้า โดยจำเลยที่ ๑ สัญญาว่าเมื่อมีกรณีที่โจทก์ต้องชำระหนี้ให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติแทนจำเลยที่ ๑ ตามสัญญาค้ำประกัน จำเลยที่ ๑ ตกลงที่จะชดใช้เงินให้แก่โจทก์ตามจำนวนที่โจทก์ได้ชำระให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติพร้อมทั้งดอกเบี้ยอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยสินเชื่อผิดนัดตามประกาศของโจทก์นับแต่วันที่โจทก์ได้ชำระหนี้ให้แก่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจนถึงวันที่โจทก์ได้รับชำระหนี้จากจำเลยที่ ๑ โดยมีจำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และนายอุดม บุญบุษกร ทำสัญญาค้ำประกันยอมรับผิดร่วมกับจำเลยที่ ๑ ไว้ต่อโจทก์ ต่อมานายอุดม บุญบุษกร ถึงแก่กรรม มีนายณัฐพล บุญบุษกร จำเลยที่ ๔ เป็นบุตรจึงเป็นทายาทโดยธรรม และจำเลยที่ ๓ ได้จดทะเบียนจำนองที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๔๓๙๑ ตำบลสะพานสูง อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ไว้ต่อโจทก์เพื่อเป็นประกันหนี้ของจำเลยที่ ๑ ในวงเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙ ต่อมาจำเลยที่ ๑ ผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี กองโยธาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือทวงถามให้โจทก์ชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันเป็นเงินจำนวน ๔,๑๒๓,๕๐๐ บาท โจทก์ในฐานะผู้ค้ำประกันได้ชำระหนี้ให้กองโยธาธิการสำนักงานตำรวจแห่งชาติตามจำนวนที่ทวงถามแล้วเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โจทก์ได้ทวงถามจำเลยทั้งสี่แล้วแต่ไม่ยอมชำระ จึงบอกเลิกสัญญาและบอกกล่าวบังคับจำนองแก่จำเลยทั้งสี่ โดยโจทก์คิดดอกเบี้ยในอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อผิดนัดจากต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ จนถึงวันฟ้องเป็นดอกเบี้ย ๒,๗๐๐,๒๗๑.๑๕ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๖,๘๒๓,๗๗๑.๑๕ บาท ขอให้บังคับจำเลยทั้งสี่ชำระเงินจำนวนดังกล่าว พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๑๔ ต่อปี จากต้นเงิน ๔,๑๒๓,๕๐๐ บาท นับจากวันฟ้อง เป็นต้นไปจนกว่าชำระเสร็จแก่โจทก์ หากจำเลยทั้งสี่ไม่ชำระให้ยึดทรัพย์จำนองและทรัพย์สินอื่นของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ และกองมรดกของนายอุดม บุญบุษกร ออกขายทอดตลาดนำเงินมาชำระหนี้โจทก์จนครบ

จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ให้การว่า ไม่ต้องรับผิดตามฟ้อง เพราะจำเลยที่ ๑ ไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาแต่ผู้ว่าจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญาส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างเกินกำหนดเวลาตามสัญญาและพื้นที่ก่อสร้าง มีสิ่งก่อสร้างกีดขวาง อาคารตามแบบก่อสร้างมีขนาดล่วงล้ำเข้าไปในพื้นที่อื่นทำให้จำเลยที่ ๑ ไม่อาจก่อสร้างได้เสร็จตามสัญญาและได้แจ้งให้ผู้ว่าจ้างแก้ไขและขยายระยะเวลาก่อสร้างแต่ผู้ว่าจ้างไม่ดำเนินการ จำเลยที่ ๑ จึงได้บอกเลิกสัญญาต่อผู้ว่าจ้างและได้แจ้งให้โจทก์ทราบเพื่อระงับการจ่ายเงินตามหนังสือค้ำประกันถึง ๒ ครั้งแล้ว โจทก์ไม่อาจเรียกร้องให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ รับผิดชอบชดใช้เงินที่โจทก์ได้ชำระให้แก่กองโยธาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

เพราะก่อนที่โจทก์ชำระเงินดังกล่าวโจทก์ได้แจ้งให้จำเลยที่ ๑ ทราบว่า ผู้ว่าจ้างได้ทวงถามให้โจทก์ชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกันจึงขอให้จำเลยที่ ๑ ชำระหนี้ต่อโจทก์ก่อน จำเลยที่ ๑ จึงแจ้งให้โจทก์ระงับการชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน ไม่ว่ากรณีใดไว้ก่อน เนื่องจากผู้ว่าจ้างเป็นฝ่ายผิดสัญญา หากโจทก์ฝ่าฝืนจ่ายเงินไป จำเลยที่ ๑ จะไม่รับผิดชอบ แต่โจทก์ยังฝืนชำระโดยรู้ว่าตนไม่ผูกพันที่จะชำระ โจทก์กระทำโดยไม่สุจริต จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิดต่อโจทก์ โจทก์ไม่มีสิทธิคิดดอกเบี้ยผิดนัดในอัตราดอกเบี้ยสินเชื่อผิดนัด เพราะโจทก์เป็นผู้กำหนดขึ้นเองโดยไม่มีกฎหมายรองรับ ทั้งเป็นอัตราที่สูงกว่าดอกเบี้ยเงินฝากปัจจุบันซึ่งสูงเพียง ๑% เศษเท่านั้น โจทก์ไม่อาจฟ้องร้องให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ รับผิดชอบเกินกว่าจำนวน ๕ ล้านบาท เนื่องจากสัญญาค้ำประกันที่ จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ทำไว้กับโจทก์กำหนดจำนวนเงินรับผิดชอบเพียง ๕ ล้านบาท จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ จึงไม่ต้องรับผิด ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยที่ ๓ ให้การทำนองเดียวกันและฟ้องแย้งว่า คดีนี้จำเลยที่ ๓ ได้จำนองที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๓๔๓๙๑ ตำบลสะพานสูง อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร เพื่อค้ำประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหนี้วงเงินหนังสือค้ำประกันเมื่อจำเลยที่ ๑ ได้บอกเลิกสัญญาเนื่องจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นฝ่ายผิดสัญญา และได้แจ้งให้โจทก์ทราบแล้ว จำเลยที่ ๑ และที่ ๓ ไม่ได้เป็นหนี้โจทก์แต่อย่างใด ที่ดินที่จดทะเบียนจำนองไว้ต่อโจทก์จึงไม่มีผลบังคับต่อไป ขอให้โจทก์จดทะเบียนปลดจำนองที่ดินโฉนดดังกล่าว หากโจทก์ไม่ยอมให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา ศาลแพ่งกรุงเทพใต้รับฟ้องแย้ง

จำเลยที่ ๔ ขาดนัดยื่นคำให้การ

โจทก์ได้ยื่นคำร้อง ขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่ความในคดี โดยอ้างว่าโจทก์ได้จ่ายเงินให้กับกองโยธาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามหนังสือสัญญาค้ำประกันดังกล่าวโจทก์จึงได้ใช้สิทธิฟ้องไล่เบี้ยเอากับจำเลยทั้งสี่ในคดีนี้การที่จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ ยื่นคำให้การว่า จำเลยที่ ๑ ไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นฝ่ายผิดสัญญา โดยจำเลยที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันและผู้จำนองไม่ต้องรับผิดและฟ้องแย้งให้โจทก์จดทะเบียนปลดจำนองที่ดินดังกล่าวนั้น หากศาลพิจารณาพิพากษาให้โจทก์แพ้คดี โจทก์ต้องยื่นฟ้องดำเนินคดีกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อเรียกร้องเงินที่โจทก์ได้ชำระไปคืน สำนักงานตำรวจแห่งชาติยื่นคำร้องคัดค้านคำร้องของโจทก์ที่ขอให้ศาลหมายเรียกเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดีนี้ขอให้ยกคำร้อง และโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลว่าสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี และหนังสือค้ำประกันสัญญาจ้าง และหนังสือค้ำประกันการจ่ายเงินค่าจ้างล่วงหน้า เป็นสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนและเป็นสัญญาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะและสิ่งสาธารณูปโภค อันเป็นสัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ศาลแพ่งกรุงเทพได้มีคำสั่งรับคำร้องของจำเลยร่วมและสำเนาให้โจทก์และจำเลยทั้งสี่แล้ว โจทก์และจำเลยทั้งสี่ไม่คัดค้าน

ศาลแพ่งกรุงเทพได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มูลคดีพิพาทคดีนี้สืบเนื่องมาจากจำเลยที่ ๑ ทำสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรีกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจำเลยที่ ๑ ขอให้โจทก์ออกหนังสือค้ำประกันจำเลยที่ ๑ ต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติสองฉบับ ครั้งที่ ๑ ในวงเงิน ๑,๓๗๔,๕๐๐ บาท เพื่อเป็นประกันการจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี ครั้งที่ ๒ วงเงิน ๒,๗๔๙,๐๐๐ บาท เพื่อประกันการขอรับเงินค่าจ้างล่วงหน้า ซึ่งต่อมามิได้มีการก่อสร้างตามสัญญากองโยธาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติมีหนังสือทวงถามให้โจทก์ชำระเงินตามหนังสือค้ำประกันดังกล่าวเป็นเงินจำนวน ๔,๑๒๓,๕๐๐ บาท โจทก์ในฐานะผู้ค้ำประกันได้ชำระเงินให้กองโยธาธิการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติแล้ว เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๒ และขอให้ศาลบังคับให้จำเลยทั้งสี่ชำระเงินดังกล่าว จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ ให้การว่ามิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา เนื่องจากจำเลยที่ ๑ เพิ่งได้รับมอบพื้นที่ก่อสร้างและไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างได้เนื่องจากแบบก่อสร้างมีขนาดล่วงล้ำเข้าไปในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลบางยี่เรือ จำเลยที่ ๓ ฟ้องแย้งโจทก์ขอให้ปลดจำนองและคืนโฉนดที่ดิน โจทก์ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกสำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้าเป็นจำเลยร่วมเนื่องจากเห็นว่าจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ ให้การว่าจำเลยที่ ๑ ไม่ผิดสัญญา ซึ่งหากศาลพิพากษาว่าจำเลยที่ ๑ มิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา โจทก์จะต้องยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพื่อเรียกเงินที่ได้ชำระไปแทนจำเลยที่ ๑ คืน การวินิจฉัยว่าจำเลยทั้งสี่ต้องรับผิดต่อโจทก์ตามสัญญาค้ำประกันหรือไม่เพียงใด จำต้องวินิจฉัยว่าจำเลยที่ ๑ ผิดสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรีระหว่างจำเลยที่ ๑ กับจำเลยร่วมอันเป็นสัญญาหลักหรือไม่เสียก่อน จึงจะมีผลไปถึงสัญญาค้ำประกันต่อไป ซึ่งกรณีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันอันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรีจึงควรดำเนินกระบวนพิจารณายังศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารซึ่งเป็นสัญญาหลัก เนื่องจากสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรีระหว่างจำเลยที่ ๑ และจำเลยร่วม ซึ่งเป็นสัญญาหลักเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือจำเลยร่วมเป็นหน่วยงานทางปกครองและอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิง จัดเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการระงับเหตุเพลิงไหม้ อันเป็น

บริการสาธารณะอย่างหนึ่งของรัฐ สัญญาจ้างเหมาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง กระบวนพิจารณาคดีนี้แม้เป็นการฟ้องให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันก็ตาม แต่เมื่อสัญญาค้ำประกันเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองจึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้สัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรีระหว่างจำเลยร่วมซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับจำเลยที่ ๑ จะเป็นสัญญาทางปกครอง เนื่องจากเป็นสัญญาจัดทำบริการสาธารณะ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่เมื่อโจทก์ผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าวได้ชำระเงินจำนวน ๔,๑๒๓,๕๐๐ บาท ให้แก่จำเลยร่วมตามหนังสือค้ำประกัน เลขที่ พข/๓๙/๒๙๙ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙ และเลขที่ พข/๓๙/๓๑๔ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๓๙ ย่อมถือเป็นการปฏิบัติตามข้อผูกพันในสัญญาค้ำประกันดังกล่าวแล้ว ข้อพิพาทอันเกิดจากสัญญาทางปกครองย่อมระงับไปโดยการชำระหนี้ของโจทก์ ส่วนข้อพิพาทในคดีนี้เกิดจากโจทก์ได้ช่วงสิทธิจากจำเลยร่วมมาเรียกให้จำเลยที่ ๑ รับผิดในฐานะลูกหนี้ ส่วนหนึ่งกับใช้สิทธิตามสัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ โดยมีจำเลยที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกัน จำเลยที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันและจำนอง และจำเลยที่ ๔ ในฐานะผู้ค้ำประกัน ในอันที่จะต้องร่วมกันรับผิดจากการที่โจทก์ได้ชำระหนี้แทนจำเลยที่ ๑ ให้แก่จำเลยร่วมตามสัญญาอีกส่วนหนึ่งซึ่งสัญญาดังกล่าวไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด มูลคดีจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ซึ่งเป็นเอกชนทั้งสิ้น แม้โจทก์จะขอให้เรียกจำเลยร่วมซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเข้ามาในคดีด้วยก็ตาม แต่ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยร่วมก็เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับลาภมิควรได้ ตามนัยมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองแต่อย่างใดไม่ ข้อเท็จจริงในคดีนี้แตกต่างจากข้อเท็จจริงในคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๖ ในหลายประการ จึงไม่อาจนำคำวินิจฉัยดังกล่าวมาเป็นแนวทางการพิจารณาทำความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีนี้ได้ อาศัยเหตุดังวินิจฉัยข้างต้นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันและคดีพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยร่วมในเรื่องลาภมิควรได้จึงได้แก่ศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามฟ้องสรุปได้ว่า จำเลยที่ ๑ เป็นผู้รับจ้างตามสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรีโดยมีสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเลยร่วมเป็นผู้ว่าจ้าง กับมีโจทก์เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างและการขอรับเงินค่าจ้างล่วงหน้าของจำเลยที่ ๑ ในการนี้มีจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ เป็นผู้ค้ำประกันจำเลยที่ ๑ ต่อโจทก์ว่า หากโจทก์ต้องชำระเงินให้แก่จำเลยร่วม จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ยินยอมร่วมรับผิดกับจำเลยที่ ๑ นอกจากนี้ จำเลยที่ ๓ ยังจดทะเบียนจำนองที่ดินมีโฉนดไว้เป็นประกันการชำระหนี้ดังกล่าวต่อโจทก์อีกด้วย ต่อมา จำเลยที่ ๑ ผิดสัญญา โจทก์ได้ชำระเงิน จำนวน ๔,๑๒๓,๕๐๐ บาท ให้แก่จำเลยร่วม และใช้สิทธิไล่เบี้ย แต่จำเลยทั้งสี่ไม่ยอมชำระหนี้ ขอให้บังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันชำระหนี้ จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ให้การว่า จำเลยที่ ๑ ไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา เหตุที่การก่อสร้างไม่แล้วเสร็จ เพราะผู้ว่าจ้างส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างเกินกำหนดเวลาตามสัญญาและพื้นที่ก่อสร้างมีสิ่งกีดขวางอาคารตามแบบก่อสร้างมีขนาดล่วงล้ำเข้าไปในพื้นที่อื่นซึ่งได้แจ้งให้จำเลยร่วมแก้ไข ทั้งขอขยายเวลาก่อสร้างแล้ว แต่จำเลยร่วมไม่ยอมดำเนินการ จำเลยที่ ๑ จึงได้บอกเลิกสัญญาและแจ้งให้โจทก์ระงับการจ่ายเงินตามหนังสือค้ำประกันถึงสองครั้ง การที่โจทก์ฝืนชำระเงินไป โดยรู้ว่าตนไม่ผูกพันที่จะต้องชำระ จึงเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต ขอให้ยกฟ้อง จำเลยที่ ๓ ให้การทำนองเดียวกัน และฟ้องแย้งขอให้โจทก์ จดทะเบียนปลดจำนอง ในระหว่างพิจารณาศาลมีคำสั่งให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติเข้ามาเป็นจำเลยร่วมตามคำขอของโจทก์ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามสัญญาจ้างให้ก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี ซึ่งตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๐ (๖) ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาโอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย ไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้โอนกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยไปจัดตั้งเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยเป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นกรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติจำเลยร่วม จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย คดีมีปัญหาว่าสัญญาจ้างให้ก่อสร้างอาคารฯดังกล่าวอันเป็นสัญญาหลักนี้เป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสัญญา

ทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติไว้ว่า "สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ" ดังนั้น การที่จำเลยร่วมทำสัญญาว่าจ้างให้จำเลยที่ ๑ ก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรี จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ (จำเลยร่วม) ไปแล้วใช้สิทธิไล่เบี้ยเอากับจำเลยที่ ๑ และใช้สิทธิตามสัญญาค้ำประกันอีกฉบับหนึ่งที่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ทำไว้กับโจทก์เพื่อเป็นประกันการชำระหนี้ของจำเลยที่ ๑ ต่อโจทก์ อันเป็นการฟ้องตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และโดยลำพังแล้วย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่การที่จะพิจารณาว่าจำเลยทั้งสี่จะต้องรับผิดต่อโจทก์หรือไม่ เพียงใดนั้น จำต้องวินิจฉัยถึงข้อเท็จจริงในการปฏิบัติตามสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างอาคารที่ทำการและบ้านพักสถานีตำรวจดับเพลิงธนบุรีอันเป็นสัญญาทางปกครองและเป็นสัญญาหลักเสียก่อน ดังนั้น เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครองทั้งโจทก์ได้ขอให้ศาลเรียกสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าจ้างเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดีนี้ด้วยแล้ว ข้อพิพาทคดีนี้ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โจทก์ บริษัท ยูเนี่ยน ๘๔ จำกัด ที่ ๑ นางสุนันท์ พันธ์ดาวงศ์ ที่ ๒ นางสาวพัชรินทร์ เศรษฐเวคิน ที่ ๓ นายณัฐพล บุญบุษกร ในฐานะทายาทโดยธรรมของนายอุดม บุญบุษกร ที่ ๔ จำเลย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเลยร่วม อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๓/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีว่ามีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ อ้างว่าเป็นที่สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่ง แต่ถูกยกอุทธรณ์ จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการขีดแนวเขตลำน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณพิพาทลงในระวางออกโฉนดที่ดินตามระเบียบของกรมที่ดิน และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ตน แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่การที่จะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการขีดแนวเขตลำน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณพิพาทลงในระวางออกโฉนดที่ดินตามระเบียบของกรมที่ดิน และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้าง หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๓/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นางสมทรง เล็กสกุล ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๙๑/๒๕๔๗ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินบริเวณที่งอกริมตลิ่งจากโฉนดเลขที่ ๒๑๔๑๙ ตำบลโพแดง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดิน

ดังกล่าวให้ ตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ อย ๐๐๑๙.๓/๒๒๒๕๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ โดยเห็นว่า คณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดทึ่งอกริมตลิ่งตามคำสั่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๒๙๓๒/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ ได้ตรวจสอบสภาพที่ดินแล้วเห็นว่า ไม่เป็นที่งอกริมตลิ่งที่จะนำมาขอรังวัดออกโฉนดได้ เนื่องจากเห็นว่าผู้ฟ้องคดีได้มีการขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๒ (อยุธยา) และได้รับอนุญาตแล้วเท่ากับยอมรับว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ เห็นชอบตามมติคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนด ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยเพราะที่ดินดังกล่าวผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์มากว่า ๔๘ ปี แต่มิได้ออกโฉนดที่ดินเนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๘/๒๔๙๘ ตำบลโพแดง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา แจ้งการครอบครองที่ดินน้อยกว่าที่ครอบครองอยู่จริง ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ได้ลงนามรับใบอนุญาตให้ก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำตามที่ได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าที่ดินพิพาทไม่เป็นที่สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างเขื่อนป้องกันดลิ่งพังบริเวณแม่น้ำในแนวเดียวกันกับแนวดลิ่งของเพื่อนบ้านข้างเคียง ที่ดินของเพื่อนบ้านข้างเคียงดังกล่าวได้รับการออกโฉนดจนครบตามจำนวนที่ดินที่จดแม่น้ำเจ้าพระยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามหนังสือจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ อย ๐๐๑๙/๑๙๙๓๑ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ โดยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการชีดแนวเขตลำน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณพิพาทลงในระวางออกโฉนดที่ดินตามระเบียบของกรมที่ดิน และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การทำนองเดียวกันว่า ตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินพิพาทที่ขอรังวัดออกโฉนดเป็นที่งอกริมตลิ่งและครอบครองทำประโยชน์มากว่า ๔๘ ปีนั้น ไม่เป็นความจริง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้คณะกรรมการตรวจสอบที่ดินขอออกโฉนดดังกล่าวแล้ว ได้ความว่าที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเดิมได้พังลงน้ำไปแล้ว และที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ต่อมามีการถมดินสร้างเขื่อนบริเวณดังกล่าวโดยผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างต่อสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๒ หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๒ (อยุธยา) ในการก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำและได้รับอนุญาตแล้วเท่ากับยอมรับว่า เป็นที่สาธารณะมิใช่ที่งอกริมตลิ่งที่จะนำมาขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบด้วยตามมติคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงแจ้งคำสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาสั่งการไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยถูกต้องแล้ว ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีนี้ประเด็นหลักเป็นเรื่องโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าที่พิพาทเป็นที่งอกริมตลิ่งมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงเป็นกรณีพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์อันเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน (ที่งอก) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ย่อมมีหน้าที่รังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินให้เป็นไปตามมาตรา ๖๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ ๑๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้ดุลพินิจมีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ไม่ออกโฉนดที่ดินที่งอกให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้นการมาฟ้องคดีต่อศาลว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าที่ดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ แล้วสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้และการไม่ออกโฉนดที่ดินให้เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่มีประเด็นหลักอยู่ที่การวินิจฉัยว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองโดยแท้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยในข้อหาดังกล่าวได้ ส่วนการที่ศาลจะวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ศาลจะต้องวินิจฉัยประเด็นที่ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดได้หรือไม่ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และการออกโฉนดที่ดินนั้นต้องพิจารณาลงตำแหน่งรูปแปลงที่ดินในระวางแผนที่ตามระเบียบของกรมที่ดินซึ่งขึ้นอยู่กับประเด็นพิจารณาว่าที่ดินเป็นที่ประเภทใด อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะนำมาขอออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ อีกทั้งจะต้องพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และการตรวจสอบตามขั้นตอนของการออกโฉนดที่ดินที่งอกของคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดิน เห็นว่า ที่ดินไม่ใช่

ที่งอกที่จะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินได้นั้น ก็เป็นการวินิจฉัยประเด็นของการใช้อำนาจวินิจฉัยของคณะกรรมการและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าวินิจฉัยข้อเท็จจริงเรื่องที่ออกถูกต้องหรือไม่ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง มิใช่ประเด็นพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือเอกชนกับรัฐว่าที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของใคร มีขอบเขตเพียงใด แต่เป็นเรื่องการใช้อำนาจวินิจฉัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากวินิจฉัยว่าเป็นที่งอกแล้วมีการออกโฉนดที่ดินให้จึงจะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้กรรมสิทธิ์ จึงเป็นผลโดยอ้อมของการใช้อำนาจสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นประเด็นหลักแห่งคดี เพราะหากไม่พิจารณาโดยยึดหลักว่าประเด็นหลักในคดีคือประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ธรรมดาแล้วจะทำให้คดีที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินต้องฟ้องยังศาลยุติธรรมทุกคดี ซึ่งย่อมไม่ตรงตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และยิ่งไปกว่านั้นหากมีการพิจารณาคดีนี้ในศาลยุติธรรมเพื่อความมุ่งหมายในการวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ โดยหลักแล้วศาลยุติธรรมจะไม่พิพากษาเพิกถอนคำสั่งของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐออกโฉนดที่ดินที่งอกให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด ซึ่งจะไม่เป็นการแก้ไขปัญหาของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาในคดีดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าที่พิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่จะออกโฉนดที่ดินได้หรือไม่ แล้วสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้ และการไม่ออกโฉนดที่ดินให้ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการละเมิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องฟังให้ได้ความก่อนว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามข้ออ้างหรือไม่ อันเป็นเรื่องโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่งอกริมตลิ่งมิใช่ที่สาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๔๑๙ ตำบลโพแดง อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินบริเวณที่งอกริมตลิ่งจากโฉนดดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ เพราะคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดที่งอกริมตลิ่งได้ตรวจสอบสภาพที่ดินแล้วเห็นว่าไม่เป็นที่งอกริมตลิ่ง แต่เป็นที่สาธารณะเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๒ (อยุธยา) และได้รับอนุญาตแล้วเท่ากับยอมรับว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยยืนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการขีดแนวเขตลำน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณพิพาทลงในระวางออกโฉนดที่ดินตามระเบียบของกรมที่ดิน และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ตนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า คณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนดดังกล่าวเห็นว่าที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเดิมได้พังลงน้ำแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อมีการถมดินสร้างเขื่อนบริเวณดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีขออนุญาตก่อสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำต่อสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๒ หรือสำนักงานการขนส่งทางน้ำที่ ๒ (อยุธยา) และได้รับอนุญาตแล้วเท่ากับยอมรับว่าเป็นที่สาธารณะมิใช่ที่งอกริมตลิ่งที่จะนำมาขอรังวัดออกโฉนดที่ดินได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นชอบด้วยตามมติคณะกรรมการตรวจสอบสภาพที่ดินที่ขอออกโฉนด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งยกเลิกคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้พิจารณาสั่งการไปตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏโดยถูกต้องแล้ว ขอให้ยกฟ้อง ดังนั้น แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่การที่จะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการขีดแนวเขตลำน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณพิพาทลงในระวางออกโฉนดที่ดินตามระเบียบของกรมที่ดิน และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสมทรง เล็กสกุล ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๑ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๔/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดนนทบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))
พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีว่าปฏิบัติหน้าที่ให้วัคซีนและรักษาพยาบาลด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้บุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อเอชไอวี (HIV) เรียกค่าสินไหมทดแทน เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ กรณีนี้จึงเป็นไปตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิด แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) จำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ เมื่อคดีนี้เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้วัคซีนและรักษาพยาบาลผู้ป่วย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แม้มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ กำหนดให้ผู้เสียหายที่ยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ไปฟ้องยังศาลปกครองก็ตาม แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๑๐๖ บัญญัติให้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อการกระทำละเมิดคดีนี้ไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๔/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดนนทบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๔๗ นายวิสูตร ส่งสกุลชัย ผู้ฟ้องคดี ได้ยื่นฟ้องกรมการแพทย์ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๓๖/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาซึ่งเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของเด็กชายณภัทร ส่งสกุลชัย ผู้เยาว์ อายุ ๖ ปี ๓ เดือน โดยภริยาของผู้ฟ้องคดีได้คลอดเด็กชายณภัทรที่โรงพยาบาลราชวิถี เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๑ หลังจากนั้นจนถึงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ บุตรของผู้ฟ้องคดีได้รับการฉีดวัคซีน

ป้องกันโรคต่าง ๆ และเข้ารับการรักษาพยาบาลโรคปอดอักเสบ หอบ และโรคต่าง ๆ รวมหลายครั้ง ที่โรงพยาบาลดังกล่าว สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี (โรงพยาบาลเด็ก) โรงพยาบาลปากเกร็ด นนทบุรี และโรงพยาบาลพระนั่งเกล้า จนได้ตรวจพบว่าบุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อเอชไอวี (HIV) โดยผู้ฟ้องคดีและภริยาได้รับการตรวจเลือดแล้วแต่ไม่พบเชื้อดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเหตุที่บุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางการแพทย์ของโรงพยาบาลดังกล่าวข้างต้น ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖ ร้องขอให้กระทรวงสาธารณสุขชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในผลแห่งละเมิดของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลดังกล่าวเป็นเงิน ๑,๓๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธที่จะพิจารณาชดใช้ค่าเสียหายให้ตามหนังสือที่ สธ ๐๓๐๒/๓๒๑๓ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๖ จึงขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑,๓๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ทราบว่าบุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อดังกล่าวจนกว่าจะชำระเสร็จแก่ผู้ฟ้องคดี และให้บุตรของผู้ฟ้องคดีได้รับยาต้านไวรัสตลอดชีวิต และได้รับการรักษาพยาบาลโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามคำสั่งที่ ๓๙๐/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ และคำสั่งที่ ๑๕๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ คณะกรรมการเห็นว่าในการรักษาบุตรของผู้ฟ้องคดี แพทย์ พยาบาล และเจ้าหน้าที่สถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี (โรงพยาบาลเด็ก) ที่เกี่ยวข้องได้ใช้ความระมัดระวังและทำการตรวจรักษาถูกต้องตามหลักวิชาการแพทย์และการพยาบาลเหมาะสมแก่กรณีทุกประการแล้ว การติดเชื้อเอชไอวี รายนี้จึงไม่น่าจะเกิดจากการตรวจรักษาของแพทย์หรือพยาบาลของสถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี (โรงพยาบาลเด็ก) แต่อย่างใด และไม่มีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเกิดขึ้น กรณีจึงไม่เป็นละเมิด เจ้าหน้าที่หรือสถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี (โรงพยาบาลเด็ก) จึงไม่ต้องรับผิด และได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบแล้ว ต่อมาผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องกระทรวงสาธารณสุขต่อศาลปกครองกลางเป็น คดีหมายเลขดำที่ ๙๘/๒๕๔๗ คดีหมายเลขแดงที่ ๕๐๘/๒๕๔๗ ซึ่งศาลปกครองกลางได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องต่อศาลปกครองกลางเป็นคดีนี้ โรงพยาบาลราชวิถี และสถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี (โรงพยาบาลเด็ก) เท่านั้นเป็นหน่วยงานในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดี คำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องจากคดีนี้ไม่ใช่เป็นคดีละเมิดทางปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ต้องรับผิด ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีนี้เป็นคดีฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำในหน้าที่ของแพทย์ในการตรวจรักษาโรคตามปกติทั่วไปในการรักษาพยาบาล ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย กรณีจึงไม่เป็นละเมิดทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ถูกฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดของบุคลากรทางการแพทย์ของสถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินีและของโรงพยาบาลราชวิถีซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ทำการฉีดวัคซีนป้องกันโรคต่าง ๆ และทำการรักษาพยาบาลโรคปอดอักเสบ โรคหอบ และโรคต่าง ๆ รวมหลายครั้งให้แก่บุตรของผู้ฟ้องคดีไปโดยผิดพลาดบกพร่องขาดความระมัดระวัง อันเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนเป็นเหตุให้บุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อเอชไอวี กรณีจึงเป็นการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะหน่วยงานของรัฐให้รับผิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่บุคลากรทางการแพทย์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ด้วยการให้บริการตรวจ วินิจฉัย บำบัดรักษา และฟื้นฟูสมรรถภาพเพื่อพัฒนาวิชาการแพทย์เฉพาะทางด้านโรคในกลุ่มเด็กและด้านโรคทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบมาตรา ๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลจังหวัดนนทบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า บุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อเอชไอวีจากการปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือบุคลากรทางการแพทย์ เป็นการฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องจากการกระทำในหน้าที่ของแพทย์เกี่ยวกับการตรวจรักษาโรค ตามปกติทั่วไปของการรักษาพยาบาล เป็นการกระทำทางกายภาพในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่รักษาพยาบาล ไม่ใช่การใช้อำนาจตามกฎหมาย ทั้งคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ปฏิเสธที่จะพิจารณาชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ก็เป็นเรื่องการปฏิเสธตามธรรมดาของผู้ที่ถูกเรียกร้อง ไม่ใช่การกระทำที่เป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นที่ต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่าผู้ถูกฟ้องคดี เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ กรมการแพทย์ เป็นส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงสาธารณสุข โดยมีโรงพยาบาลราชวิถี และสถาบันสุขภาพเด็กแห่งชาติมหาราชินี (โรงพยาบาลเด็ก) เป็นส่วนราชการในสังกัดตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดี จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้บุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อเอชไอวี (HIV) เมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายในการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการแพทย์ การสาธารณสุข เมื่อเกิดความเสียหายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่จากการปฏิบัติหน้าที่ กรณีจึงเป็นไปตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ แต่คดีที่ฟ้องเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดทางละเมิดอาจอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้ กรณีจำต้องพิจารณาอำนาจของศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นสำคัญ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร” อันเป็นการจำกัดประเภทคดีปกครองที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ โดยมุ่งหมายให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ไม่รวมถึงการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่

ธรรมดาทั่วไปของเจ้าหน้าที่ เมื่อการยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ให้วัคซีนและรักษาพยาบาลผู้ป่วย อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ จึงไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้ผู้เสียหายที่ยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวให้ไปฟ้องยังศาลปกครองก็ตาม แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๖ บัญญัติให้สิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เมื่อการกระทำละเมิดคดีนี้ไม่อยู่ในบังคับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายวิสูตร ส่งสกุลชัย ผู้ฟ้องคดี กรมการแพทย์ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม ประธานศาลฎีกา	หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม
นายอักขราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด	นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง
พลโท วิรัตน์ บรรเลง หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร	พลโท อาชวัน อินทรเกสร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๕/๒๕๔๘ ศาลปกครองระยอง
ศาลจังหวัดปราจีนบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าทำละเมิด โดยนำรถไถบุกรุกเข้าไปไถดินในที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม ขอให้เพิกถอนการกระทำและเรียกค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ไม่ได้บุกรุกที่ดินพิพาทเพราะตรวจสอบแล้วไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน จึงไม่ต้องรับผิด ดังนั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี หรือเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นละเมิดหรือไม่ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายกันเพียงใด อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๕/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองระยอง
ศาลจังหวัดปราจีนบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองระยองโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๔๖ นางสมถวิล อัมพรอารีกุล ที่ ๑ นางสมบูรณ์ บัวประเสริฐ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง เทศบาลเมืองปราจีนบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองระยอง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๒/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๓๔๒ ตำบลคลองวัว อำเภอเมืองปราจีนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ออกให้ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๗ พื้นที่ด้านหนึ่งจดแม่น้ำปราจีนบุรี ได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย

จากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีโดยเมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๖ ได้มีรถไถเข้ามาไถดินในที่ดินดังกล่าว ทำให้ต้นไม้ใหญ่ และพืชพันธุ์ที่ปลูกไว้เสียหาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งสร้างบ้านเรือนอาศัยอยู่ในที่ดินดังกล่าวเป็นผู้เห็นเหตุการณ์ได้เข้าห้ามปราม และแจ้งความที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองปราจีนบุรี แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่รับแจ้งความ ต่อมาในวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ มีประกาศของผู้ถูกฟ้องคดี ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างบริเวณริมแม่น้ำปราจีนบุรีเพื่อจะใช้พื้นที่ก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม ภายใน ๓๐ วัน โดยไม่มีการแจ้งเรื่องค่ารื้อถอนหรือค่าชดเชยที่ดินแต่อย่างใด ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ปจ ๕๒๐๐๔/๒๕๑๙ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ดำเนินการติดต่อขยายเวลารื้อถอนอาคาร ตามคำสั่งรื้อถอนอาคารของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ที่ ปจ ๕๒๐๐๔/๓๖ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ อ้างว่าเป็นการก่อสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณะในบริเวณโครงการก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมริมถนนปราจีนอนุสรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ยื่นอุทธรณ์คัดค้านหนังสือของผู้ถูกฟ้องคดีว่า อาคารดังกล่าวถูกสร้างขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายบนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิที่ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีสิทธิที่จะอยู่ในที่ดินดังกล่าว และมีสิทธิที่จะปกป้องการรบกวนหรือการละเมิดใด ๆ ตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ มีรถไถและกลุ่มบุคคลประมาณ ๕ คน ทำการไถที่ดินพร้อมรื้อไม้ที่อยู่ริมแม่น้ำของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง บิดาและน้องชายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เข้าห้ามปราม กลุ่มบุคคลดังกล่าวได้นำเอกสารที่อ้างว่าเป็นแผนผังเมืองของเทศบาลฉบับใหม่ ออกโดยสำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรี และมีลายมือชื่อของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดและผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับไว้ โดยในแผนผังดังกล่าวไม่มีที่ดินกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้านทิศเหนือที่ติดถนนปราจีนอนุสรณ์กับแม่น้ำปราจีนบุรี แต่กลับกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยได้รับทราบในการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ตามแผนผังดังกล่าว และโฉนดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ครอบครองอยู่ก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตตามแผนผังที่กล่าวอ้างแต่อย่างใด บิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นำเรื่องดังกล่าวแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองปราจีนบุรี และทางเจ้าหน้าที่ตำรวจได้แนะนำให้ไปรังวัดที่ดินเพื่อยืนยันกรรมสิทธิ์ โดยได้ออกหนังสือไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรีเพื่อให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรังวัดที่ดินตรวจสอบกรรมสิทธิ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เข้าใจว่าเหตุใดจึงต้องมีการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ เนื่องจากตามโฉนดที่ดินมีการยืนยันเขตที่ดินไว้แล้ว และในวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ได้มีกลุ่มบุคคลพร้อมรถไถและเจ้าหน้าที่ตำรวจเข้ามาดำเนินการไถที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อีกครั้ง โดยไม่สนใจคำห้ามปรามและอ้างว่าเป็นการกระทำตามคำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดปราจีนบุรี จากการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายและได้รับความไม่เป็นธรรมจากผู้ถูกฟ้องคดี จึงขอให้ศาลพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ระงับการรื้อถอนบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่ปลูกในที่ดินกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑

๒. ให้เพิกถอนการกระทำทั้งหมดที่ผู้ถูกฟ้องคดีสร้างเขื่อนบุกรุกในที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดการกันส่วนพื้นที่กรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ถูกบุกรุกให้เป็นพื้นที่ดังเดิม

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒๕๐ ตารางวา ในอัตราตารางวาละ ๘,๐๐๐ บาท รวมเป็นจำนวนเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจัดสรรงบประมาณประเภทงบลงทุนในวงเงิน ๑๑๗,๖๘๕,๐๐๐ บาท จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามแผนงานพัฒนาเมือง โครงการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเมืองในเขตพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (ระยะที่ ๒) ก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำปราจีนบุรี (ริมถนนปราจีนอนุสรณ์) พร้อมระบบระบายน้ำและปรับภูมิทัศน์ ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการประกวดราคาได้บริษัท ส. กนกวรรณอุตสาหกรรม จำกัด เป็นผู้รับจ้างและทำสัญญาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกประกาศ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ ขอให้ผู้ก่อสร้างรุกล้ำที่สาธารณะทำการรื้อถอนสิ่งก่อสร้างดังกล่าว และผู้ถูกฟ้องคดีโดยนายกเทศมนตรีเมืองปราจีนบุรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ออกคำสั่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ รื้อถอนอาคารทั้งหมดที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง แต่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มิได้ปฏิบัติตาม และมิได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งกลับใช้วิธีร้องขอความเป็นธรรมตลอดมา ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้ร่วมลงนามในบันทึกต่อคณะกรรมการเจรจาไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทเรื่องราษฎรบุกรุกที่ดินริมแม่น้ำปราจีนบุรีเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ก่อสร้างเขื่อนบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพราะได้ทำหนังสือถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรีเพื่อตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินชายตลิ่งบริเวณริมถนนปราจีนอนุสรณ์ ซึ่งเป็นสถานที่ก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมช่วงบริเวณตั้งแต่เชิงสะพานปราจีนบุรีถึงสะพานวัดแก้วพิจิตร และสำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรีได้ตรวจสอบที่ดินบริเวณดังกล่าว ปรากฏว่ามีโฉนดที่ดินอยู่ด้านฝั่งแม่น้ำปราจีนบุรี จำนวน ๔ แปลง ไม่ปรากฏหลักฐานการเป็นเจ้าของที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ยกฟ้อง

ศาลปกครองระยองมีคำสั่งจำหน่ายคดีของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ออกจากสารบบความ เนื่องจาก ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินค่ารื้อถอนอาคารให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว และดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีนี้ประเด็นหลักเป็นเรื่องโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๕ และที่ ๓๒/๒๕๔๕ ว่าการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองระยองพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคือ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมโดยมิชอบ จึงเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๔๒ ออกเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๒) ระบุทิศเหนือจดแม่น้ำปาจิณ (แม่น้ำปราจีนบุรี) เนื้อที่ ๓ ไร่ ๑ งาน ๔๐ ตารางวา ผู้ถูกฟ้องคดีให้การโต้แย้งกล่าวอ้างว่าเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เห็นได้ว่าที่ดินพิพาทจะเป็นที่ชายตลิ่งตามข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าแนวเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๔๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้านทิศเหนือซึ่งระบุว่าจดแม่น้ำปราจีนบุรีสิ้นสุดลงตรงจุดใด มิได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ต้องพิสูจน์กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองระหว่างคู่กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายที่ดินว่าฝ่ายใด มีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากันแต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงนี้ อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีให้เป็นที่ยุติได้ คดีนี้มีข้อเท็จจริงแตกต่างจากกรณีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๐/๒๕๔๕ และที่ ๓๒/๒๕๔๕ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลจังหวัดปราจีนบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จะยื่นฟ้องคดีโดยอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และเรียกค่าเสียหายอันเกิดแต่การกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีมาด้วยก็ตาม แต่ในการวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีจะเข้าลักษณะเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่นั้นในเบื้องต้นศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามที่อ้างหรือไม่ จึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีที่อ้างว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายในคดีนี้ต่อไปได้ การพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างคู่กรณี ทั้งสองฝ่าย

ต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินประกอบกัน โดยจะต้องพิจารณาถึงกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน ที่ศาลปกครองระยองมีความเห็นว่าที่ดินพิพาทจะเป็นที่ชายตลิ่งหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าแนวเขตที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๑๓๔๒ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้านทิศเหนือซึ่งระบุว่าจดแม่น้ำปราจีนบุรีสิ้นสุดลงตรงจุดใด มิได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ต้องพิสูจน์กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองระหว่างคู่กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งหรือประมวลกฎหมายที่ดินว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากันแต่อย่างใด และศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงดังกล่าวซึ่งเป็นประเด็นหลักแห่งคดีให้เป็นที่ยุติได้นั้น ในข้อนี้ศาลยุติธรรมไม่เห็นพ้องด้วย ทั้งนี้เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าที่พิพาทซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีเข้าไปกระทำการอันเป็นการโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีเป็นที่ดินมีโฉนดซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของตน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินพิพาทไม่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์แต่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ประเด็นหลักแห่งคดีจึงมีว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินมีโฉนดอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์หาได้มีประเด็นโต้แย้งกันเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินแต่ประการใดไม่ ประเด็นแห่งคดีนี้จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินและยังเป็นที่โต้แย้งกันอยู่ระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย ดังนั้นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดินคือศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ แล้ว จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมีโฉนดเลขที่ ๑๓๔๒ ตำบลคลองวัว อำเภอเมืองปราจีนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี โดยมีพื้นที่ด้านหนึ่งจดแม่น้ำปราจีนบุรี ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำรถไถบุกรุกเข้าไปไถดินในที่ดินดังกล่าว บริเวณที่ติดกับริมแม่น้ำ เพื่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมทำให้ต้นไม้ใหญ่ และพืชพันธุ์ที่ปลูกไว้เสียหาย จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้เพิกถอนการกระทำทั้งหมด ให้ผู้ถูกฟ้องคดีจัดการกันส่วนพื้นที่กรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ถูกบุกรุกให้เป็นพื้นที่ดังเดิม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า มิได้ก่อสร้างเขื่อนบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เพราะสำนักงานที่ดิน

จังหวัดปราจีนบุรีได้ตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินชายตลิ่งบริเวณดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏหลักฐานการเป็นเจ้าของที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แต่อย่างใด การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีขอให้ยกฟ้อง ดังนั้น คดีนี้ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หรือเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสำคัญแล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นละเมิดหรือไม่ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายกันเพียงใด จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสมถวิล อัมพรอารีกุล ผู้ฟ้องคดี เทศบาลเมืองปราจีนบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๖/๒๕๔๘ ศาลปกครองระยอง
ศาลจังหวัดปราจีนบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าทำละเมิด โดยการนำรถไถบุกรุกเข้าไปไถทำลายทรัพย์สินรวมทั้งหมุดหลักเขตของที่ดินเพื่อก่อสร้างเขื่อน ขอให้เพิกถอนการกระทำและเรียกค่าเสียหายเป็นค่ารื้อถอน หรือค่าที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ได้บุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่หรือเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสำคัญ แล้วจึงพิจารณาได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นละเมิดหรือไม่ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายกันเพียงใด อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๖/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองระยอง
ศาลจังหวัดปราจีนบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองระยองโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ นางสมบูรณ์ บัวประเสริฐ ที่ ๑ นางสุชาดา เชาวนกิต ที่ ๒ นางนงเยาว์ แจ่มจันทร์ ที่ ๓ นางบุปผา พิชชาโชติ ที่ ๔ นายธเนศ วุฒิศิลป์ ที่ ๕ นางชัชย์ สกุลพราห์ม ที่ ๖ นางแพรวพรรณ บุญมี ที่ ๗ นายเหม อุทัยทอง ที่ ๘ นางยุพิน ยืนยงค์ ที่ ๙ นางสาวทัศนา คำแดง ที่ ๑๐ นายสุริยันต์ คำแดง ที่ ๑๑ นางสาวสุรางค์ มงคลพิมพ์ ที่ ๑๒ นางศรีนวล เพาะพืช ที่ ๑๓ นางอิศราพร บุตรคล้อ ที่ ๑๔ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง เทศบาลเมือง

ปราจีนบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองระยอง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๔/๒๕๔๖ ความว่า ที่อยู่อาศัยของผู้ฟ้องคดีทั้งสิบสี่ถูกเครื่องจักรกลของผู้ถูกฟ้องคดีทำลายได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี ชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่ารื้อถอนให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๑๐ เป็นเงินจำนวน ๑๑๕,๑๐๐ บาท ๗๘,๓๐๐ บาท ๗๘,๕๐๐ บาท ๔๘,๘๐๐ บาท ๑๒,๒๐๐ บาท ๓๔,๗๐๐ บาท ๑๐๔,๔๐๗ บาท ๓๗,๕๐๐ บาท ๘๐๐,๐๐๐ บาท ๘๐๐,๐๐๐ บาท ตามลำดับ และค่าที่ดินให้แก่ผู้เสียหายที่ ๑๑ ถึงที่ ๑๔ เป็นเงินจำนวน ๘๐๐,๐๐๐ บาท ๘๐๐,๐๐๐ บาท ๘๐๐,๐๐๐ บาท ๕๒๐,๐๐๐ บาท ตามลำดับ

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ยื่นคำขอถอนคำฟ้อง ศาลมีคำสั่งอนุญาต ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ ไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลภายในเวลาที่ศาลกำหนด ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้อง คงรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๙ ที่ ๑๐ ที่ ๑๑ ที่ ๑๓ และที่ ๑๔ ไว้พิจารณา ต่อมาผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งต่อศาลว่าได้รับค่ารื้อถอนอาคารจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้วและยินยอมรื้อถอนอาคารออกไป ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๙ มีคำขอถอนฟ้อง ศาลสั่งจำหน่ายคดีในส่วนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสั่งอนุญาตถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๙

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับจัดสรรงบประมาณประเภทงบลงทุนในวงเงิน ๑๑๗,๖๘๕,๐๐๐ บาท จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ตามแผนงานพัฒนาเมือง โครงการพัฒนาพื้นที่ชุมชนเมืองในเขตพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (ระยะที่ ๒) ก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วม ริมแม่น้ำปราจีนบุรี (ริมถนนปราจีนอนุสรณ์) พร้อมระบบระบายน้ำปรับภูมิทัศน์ ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการประกวดราคาได้บริษัท ส. กนกวรรณอุตสาหกรรม จำกัด เป็นผู้รับจ้างและทำสัญญาเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ต่อมาเกิดข้อพิพาทกับราษฎรบางส่วนที่กล่าวอ้างเป็นเจ้าของที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำหนังสือถึงสำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรีเพื่อตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินชายตลิ่งบริเวณริมถนนปราจีนอนุสรณ์ ซึ่งเป็นสถานที่ก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมช่วงบริเวณตั้งแต่เชิงสะพานปราจีนบุรีถึงสะพานวัดแก้วพิจิตร และสำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรีได้ตรวจสอบที่ดินบริเวณดังกล่าว ปรากฏว่ามีโฉนดที่ดินอยู่ด้านฝั่งแม่น้ำปราจีนบุรี จำนวน ๔ แปลง คือโฉนดเลขที่ ๔๐๙๒ เลขที่ ๔๐๙๓ เลขที่ ๔๒๘๖๖ และเลขที่ ๔๒๘๖๗ ไม่ปรากฏหลักฐานการเป็นเจ้าของที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ที่ ๑๑ และที่ ๑๓ แต่อย่างใด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ มีโฉนดที่ดิน แต่เนื่องจากตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๐๙๒ และ ๔๐๙๓ ระบุความกว้างของพื้นที่ดินยาวจากถนน ๙ เมตร และ ๑๐ เมตร ตามลำดับ แต่แนวเขื่อนที่ดำเนินการก่อสร้างห่างจากถนน ๑๗ เมตร ทำให้การก่อสร้างเขื่อนมิได้รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดต่อ ผู้ฟ้องคดี ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ที่ ๑๑ ที่ ๑๓ และที่ ๑๔ คัดค้านคำให้การว่า ที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดี ทั้งสี่มีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๙๖, ๑๓๓๓, ๑๓๒๗, ๔๐๙๒ - ๔๐๙๓ ตำบลคลองวัว อำเภอเมืองปราจีนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ตามลำดับ โดยโฉนดทั้งหมดระบุว่าทิศเหนือจดแม่น้ำปราจีนบุรี ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกจากพื้นที่ตามแนวก่อสร้างเขื่อนภายใน ๓๐ วัน และได้มีการนำรถไถเข้ามาไถทำลายทรัพย์สินรวมทั้งหมุดหลักเขตของที่ดินด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า ที่ดินบริเวณที่ใช้ในการก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมเป็นที่ชายตลิ่งที่ติดกับถนนปราจีนอนุสรณ์โดยสภาพเมื่อพ้นจากขอบถนนจะเป็นที่ลาดลงสู่แม่น้ำปราจีนบุรี และในฤดูน้ำตามปกติน้ำจะท่วมถึงบริเวณขอบถนนทุกปี และจากการตรวจสอบของสำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรีปรากฏว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีถึงขอบถนนปราจีนอนุสรณ์เท่านั้น ซึ่งสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของที่ดินที่ลาดลงสู่แม่น้ำ ถือว่าเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นที่สาธารณะประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ สำหรับผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ ปรากฏว่าที่ดินติดริมถนนปราจีนอนุสรณ์ แต่ยังไม่สามารถกำหนดจุดที่ตั้งของที่ดินที่แน่ชัดเนื่องจากเจ้าของที่ดินต้องยื่นสอบเขตที่ดินเพื่อยืนยันกรรมสิทธิ์ที่แน่นอนก่อน แนวเขื่อนอยู่ห่างจากริมถนนปราจีนอนุสรณ์ประมาณ ๑๕ ถึง ๑๗ เมตร ไม่กระทบกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ แต่อย่างใด

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีนี้ประเด็นหลักเป็นเรื่องโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๔๕ และที่ ๓๒/๒๕๔๕ ว่าการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองระยองพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีคือ การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ที่ ๑๑ ที่ ๑๓ และที่ ๑๔ ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าดำเนินการในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เพื่อก่อสร้างเขื่อนป้องกันน้ำท่วมโดยมิชอบ จึงเป็นการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอันเป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินระบุทิศเหนือจดแม่น้ำปราจีนบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีให้การโต้แย้งกล่าวอ้างว่าเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เห็นได้ว่าที่ดินพิพาทจะเป็นที่ชายตลิ่งตามข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ว่าแนวเขตที่ดินตามโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ ด้านทิศเหนือซึ่งระบุว่าจดแม่น้ำปราจีนบุรีสิ้นสุดลงตรงจุดใด มิได้ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ต้องพิสูจน์กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองระหว่างคู่กรณีตามประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือประมวลกฎหมายที่ดินว่าฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากันแต่อย่างใด ซึ่งศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบข้อเท็จจริงนี้ อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีให้เป็นที่ยุติได้ คดีนี้มีข้อเท็จจริงแตกต่างจากกรณีตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๐/๒๕๔๕ และที่ ๓๒/๒๕๔๕ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลจังหวัดปราจีนบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายจะโต้แย้งกันว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสี่หรือไม่ แต่ประเด็นหลักที่คู่กรณีโต้แย้งกันยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ หรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ทั้งนี้เพราะผู้ถูกฟ้องคดีให้การโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่แต่เป็นที่สาธารณประโยชน์ กรณีจึงจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ที่ดินนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ตามข้ออ้างหรือไม่จึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ และข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาเรื่องสิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ เมื่อศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๙ ถอนฟ้อง และไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๒ แล้ว จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ที่ ๑๑ ที่ ๑๓ และที่ ๑๔ กับผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้นซึ่งข้อเท็จจริงตามฟ้องสรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีหลักฐานเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๒๑๙๖, ๑๓๓๓, ๑๓๒๗, ๔๐๙๒ - ๔๐๙๓ ตำบลคลองวัว อำเภอเมืองปราจีนบุรี จังหวัดปราจีนบุรี ตามลำดับ โดยโฉนดทั้งหมดระบุว่าทิศเหนือจดแม่น้ำปราจีนบุรี ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีให้รื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกจากพื้นที่ตามแนวก่อสร้างเขื่อนภายใน ๓๐ วัน และนำรถไถบุกรุกเข้าไปไถทำลายทรัพย์สินรวมทั้งหมุดหลักเขตของที่ดิน ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่ารื้อถอนหรือค่าที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า มิได้ก่อสร้างเขื่อนบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด สำนักงานที่ดินจังหวัดปราจีนบุรีได้ทำการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ในที่ดินชายตลิ่งบริเวณริมถนนปราจีนอนุสรณ์

ซึ่งเป็นสถานที่ก่อสร้างเขื่อนดังกล่าวมีโฉนดที่ดินอยู่ด้านฝั่งแม่น้ำปราจีนบุรีเพียงจำนวน ๔ แปลง ไม่ปรากฏหลักฐานการเป็นเจ้าของที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑๐ ที่ ๑๑ และที่ ๑๓ แต่อย่างใด ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๑๔ มีโฉนดที่ดินสองแปลง แต่ห่างจากแนวเขื่อนที่ดำเนินการก่อสร้าง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย ไม่ต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ยกฟ้อง และให้การเพิ่มเติมว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น คดีนี้ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่หรือเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสำคัญ แล้วจึงพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นละเมิดหรือไม่ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายกันเพียงใด จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสาวทัศนา คำแดง ที่ ๑๐ นายสุริยันต์ คำแดง ที่ ๑๑ นางศรีนวล เพาะพืช ที่ ๑๓ นางอิศราพร บุตรคล้อ ที่ ๑๔ ผู้ฟ้องคดี เทศบาลเมืองปราจีนบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาซวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๗/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดสงขลา

ศาลปกครองสงขลา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าเป็นเจ้าของและผู้ครอบครองที่ดินพิพาทซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิ์ แต่จำเลยทำการรังวัดที่ดินพิพาทเพื่อออกโฉนดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐฯ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขายที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าที่ดินตามฟ้องเป็นของโจทก์ห้ามจำเลยยุ่งเกี่ยวและเพิกถอนประกาศดังกล่าว โดยจำเลยให้การว่าที่ดินพิพาทเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นไปจัดหาผลประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศทั้งสองฉบับตามฟ้องดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้นตามคำฟ้องและคำขอของโจทก์จึงเป็นกรณีที่โจทก์มุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของโจทก์ ทั้งคดีนี้คู่ความยังคงโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความว่า ที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ดังกล่าวตามฟ้องของโจทก์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๗/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลจังหวัดสงขลา
ศาลปกครองสงขลา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดสงขลาโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นายสมิต สมิตชัยจุฬารัตน์ โจทก์ ยื่นฟ้อง กระทรวงอุตสาหกรรม จำเลย ต่อศาลจังหวัดสงขลา เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๐๗๓/๒๕๔๖ ความว่า โจทก์และนางจุฬา ภริยา โดยชอบด้วยกฎหมายของโจทก์ได้ครอบครองที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ เนื้อที่ประมาณ ๑๘ ไร่ ๗๕ ตารางวา ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา โดยซื้อที่ดินมาจากนายธนา สุวรรณชนะ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๑ และครอบครองทำประโยชน์กับเสียภาษีบำรุงท้องที่โดยตลอด

จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๓๖ โจทก์นำเงินไปเสียภาษี แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับ และเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐในท้องที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ต่อมากระทรวงอุตสาหกรรมนำที่ดินในท้องที่ดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์โดยการขายให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และมีประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขายที่ดินรกร้างว่างเปล่า บริเวณตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ปรากฏว่า ที่ดินตามประกาศดังกล่าวเป็นที่ดินที่โจทก์และนางจุฬาได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาจากเจ้าของผู้ครอบครองคนก่อน ๆ และการที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อขอออกโฉนดตามประกาศดังกล่าว โจทก์เห็นว่าไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงได้ทำการคัดค้านการรังวัด อีกทั้งจำเลยได้ให้เจ้าหน้าที่ไปทำการรื้อถอนพืชไร่และสิ่งปลูกสร้างของโจทก์ได้รับความเสียหาย โจทก์จึงยื่นฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลพิพากษาว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ฉบับลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ห้ามจำเลยเข้ายุ่งเกี่ยวกับที่ดินพิพาท เพิกถอนคำขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาท และให้จำเลยใช้ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความแทนโจทก์ในอัตราสูงสุด จำเลยให้การว่า ที่ดินหมู่ที่ ๔ ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื้อที่ ๒,๒๗๑ ไร่ ๓๗ ตารางวา เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่ที่ดินที่โจทก์มีสิทธิครอบครองดามที่โจทก์กล่าวอ้าง ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเดิมอยู่ในเขตพื้นที่ประทานบัตรขององค์การเหมืองแร่ดามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๕๒๐ ซึ่งสืบสิทธิต่อเนื่องมาจากกรมโลหะกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่พิพาทจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นไปจัดหาผลประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การที่โจทก์บุกรุกเข้ามาครอบครองทำประโยชน์และเสียภาษีบำรุงท้องที่ในที่ดินพิพาทไม่ทำให้โจทก์ได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด ทั้งนี้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีความเห็นว่า การได้มาในที่ดินของโจทก์นั้นเป็นการได้มาในภายหลังจากที่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งครอบครองมาก่อนโดยสืบสิทธิต่อเนื่องจากกรมโลหะกิจตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังนั้นปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมจึงเป็นผู้ขอออกโฉนดที่ดินที่มีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินและการครอบครองดีกว่าโจทก์ จึงมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม หากไม่พอใจคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินให้ไปฟ้องศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อโจทก์ไม่ใช้สิทธิเรียกร้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวถือว่าโจทก์สละสิทธิ์เรียกร้อง

โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง และการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้ยึดถือครอบครองที่ดินพิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ อันเป็นเวลาก่อนยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน เมื่อโจทก์อ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาท แต่โจทก์ฟ้องคดีนี้เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ถือว่าโจทก์มิได้ฟ้องเอาคืนซึ่งการครอบครองภายใน ๑ ปี นับแต่เวลาถูกแย่งการครอบครองคดีโจทก์จึงขาดอายุความ

ศาลจังหวัดสงขลาเห็นว่า โจทก์ฟ้องว่า โจทก์เป็นเจ้าของผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินแปลงหนึ่ง ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔ ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา เนื้อที่ ๑๘ ไร่ ๗๕ ตารางวา โจทก์และนางจุฬาได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อจาก นายธนา สุวรรณชนะ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ โจทก์และนางจุฬาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอหาดใหญ่ ได้นัดรังวัดเพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้โจทก์และนางจุฬา แต่เจ้าหน้าที่การนิคมอุตสาหกรรมได้บุกรุกเข้าไปไถพืชผลและทรัพย์สินของโจทก์เสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกประกาศโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศกระทรวงมหาดไทย และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสงขลา

ศาลปกครองสงขลาเห็นว่า คดีนี้แม้โจทก์จะฟ้องว่าจำเลยคือกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงอุตสาหกรรมซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐในท้องที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขายที่ดินรกร้างว่างเปล่าบริเวณตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวแต่เมื่อโจทก์กล่าวอ้างว่าความไม่ชอบด้วยกฎหมายของประกาศทั้งสองฉบับเป็นเพราะที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์มิได้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำเลยไม่มีสิทธินำที่ดินของโจทก์ไปจัดหาผลประโยชน์โดยออกประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าว ขอให้ศาลพิพากษาว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ ห้ามจำเลยยุ่งเกี่ยวกับที่ดินพิพาท และเพิกถอนคำขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาท จึงเป็นกรณีที่โจทก์มุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของโจทก์ ทั้งจำเลยให้การต่อสู้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินพิพาทเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มิใช่เป็นที่ดินที่โจทก์มีสิทธิครอบครองตามที่โจทก์กล่าวอ้าง จึงเป็นคดีที่คู่ความโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของโจทก์หรือเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ ซึ่งต้อง

พิจารณาให้ได้ความว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ตามที่โจทก์กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาว่าจำเลยออกประกาศกระทรวงมหาดไทยและประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ โจทก์อ้างว่าตนเองเป็นเจ้าของและครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิเนื้อที่ประมาณ ๑๘ ไร่ ๗๕ ตารางวา ตั้งอยู่บริเวณหมู่ที่ ๔ ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา แต่จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ทำการรังวัดที่ดินดังกล่าวเพื่อออกโฉนดตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐในท้องที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๓๘ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขายที่ดินรกร้างว่างเปล่า บริเวณตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะที่ดินดังกล่าวเป็นของโจทก์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่าที่ดินตามฟ้องเป็นของโจทก์ห้ามจำเลยยุ่งเกี่ยวและเพิกถอนประกาศดังกล่าว ส่วนจำเลยให้การว่าที่ดินพิพาทเดิมอยู่ในเขตพื้นที่ประทานบัตรขององค์การเหมืองแร่ ต่อมามีการยกเลิกประทานบัตร ที่พิพาทจึงตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นไปจัดหาผลประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกาศทั้งสองฉบับตามฟ้องดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้นตามคำฟ้องและคำขอของโจทก์จึงเป็นกรณีที่โจทก์มุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของโจทก์ทั้งคดีนี้คู่ความยังคงโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของโจทก์หรือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความว่า ที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าประกาศกระทรวงมหาดไทยฯ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมฯ ดังกล่าวตามฟ้องของโจทก์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายสมิต สมิตชัยจุฬารัตน์ โจทก์ กระทรวงอุตสาหกรรม จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๘/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลแพ่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑))

คดีที่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยและมีคำสั่งให้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติ ก.พ. และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายอันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เมื่อก่อนยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. และก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง ที่ ๑ กระทรวงการคลัง ที่ ๒ ต่อศาลแพ่ง ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของกรมบัญชีกลาง พร้อมทั้งขอให้เพิกถอนมติ อ.ก.พ. กระทรวงการคลังทั้งสองมติที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย คดีดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นคดีปกครองและมีมูลความแห่งคดีเดียวกับคดีนี้ ซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ใช้บังคับ ดังนั้นคดีนี้แม้เป็นคดีปกครองแต่เมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และเพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนพิจารณาที่ศาลเดียวเพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๘/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลแพ่ง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้ว ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้น ไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๒ นายสามารถ มัททวีวงศ์ โจทก์ ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง ที่ ๑ กระทรวงการคลัง ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๒๓๓/๒๕๔๒ โดยอ้างว่าการดำเนินการสอบสวนทางวินัยของของกรมบัญชีกลางและ อ.ก.พ. กระทรวงการคลังและคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่นายสามารถไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่ง

กรมบัญชีกลางที่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเพิกถอนคำสั่งกรมบัญชีกลางที่ ก ๑๓๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑ ให้ปลดออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงขณะรับราชการในตำแหน่งคลังจังหวัดยโสธรตามมาตรา ๘๔ วรรคสอง และประพฤติชั่วตามมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และคำสั่งกรมบัญชีกลางที่ ก ๑๓๓/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑ ให้ไล่ออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบขณะรับราชการในตำแหน่งคลังจังหวัดชัยภูมิตามมาตรา ๘๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ พร้อมทั้งให้เพิกถอนมติ อ.ก.พ. กระทรวงการคลังที่มีมติให้ไล่โจทก์ออกจากราชการทั้งสองมติ และให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดต่อชื่อเสียงและเกียรติยศ ทั้งนี้ หากไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งและมติดังกล่าวได้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายเกี่ยวกับเงินเดือน บำนาญ และบำเหน็จตกทอดแก่โจทก์ด้วย

อนึ่ง เมื่อ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ก่อนฟ้องคดีต่อศาลแพ่ง นายสามารถได้อุทธรณ์คำสั่งกรมบัญชีกลางทั้งสองคำสั่งต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และพิจารณาอุทธรณ์ซึ่งต่อมา ก.พ. ได้แจ้งผลการพิจารณาว่า ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์และเสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการแล้วรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ทั้งสองเรื่อง หากประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือยื่นต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแจ้งหรือทราบคำสั่งของนายกรัฐมนตรี อย่างไรก็ตามนายสามารถเห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวมีข้อเท็จจริงเดียวกับคดีที่ได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลังไว้ต่อศาลแพ่ง จึงเสนอคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๔๖ ขอให้มีคำพิพากษากลับคำวินิจฉัยของ ก.พ. ทั้งสองเรื่องดังกล่าว โดยอ้างว่าคำวินิจฉัยของ ก.พ. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ศาลแพ่งมีคำสั่งไม่รับคำร้องแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่า คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องเป็นการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เมื่อศาลปกครองเปิดทำการแล้วจึงควรดำเนินคดีต่อศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดี

เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ นายสามารถ ผู้ฟ้องคดี จึงยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรีผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๕๘/๒๕๔๖ ขอให้ศาลเพิกถอนมติ ก.พ. ที่พิจารณาเสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรื่อง

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนทางวินัยของกรมบัญชีกลาง การพิจารณาลงมติลงโทษของผู้ฟ้องคดีของ อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง มติ ก.พ. ที่เห็นด้วยกับการลงโทษทางวินัยแก่ผู้ฟ้องคดี ตลอดจนการพิจารณาอุทธรณ์และมีคำสั่งยกอุทธรณ์ตามที่ ก.พ. เสนอรองนายกรัฐมนตรีปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้ปฏิบัติโดยชอบด้วยกฎหมายตามระเบียบและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรื่อง เป็นการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าว ศาลจำต้องพิจารณาถึงการที่กรมบัญชีกลางมีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการว่าเป็นการดำเนินการและมีคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องกรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลังต่อศาลแพ่ง คดีทั้งสองดังกล่าวนี้จึงเป็นคดีปกครองที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวเนื่องกัน และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เนื่องด้วยมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่าบรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอื่นอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีถึงที่สุด ดังนี้ เมื่อขณะที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลังต่อศาลแพ่ง แม้คดีดังกล่าวจะมีลักษณะเป็นคดีปกครอง แต่เมื่อศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ ศาลแพ่งจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจและเมื่อศาลแพ่งได้รับคดีไว้พิจารณาแล้ว แม้ต่อมาภายหลังศาลปกครองได้เปิดทำการ ศาลแพ่งก็จำต้องดำเนินกระบวนพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีถึงที่สุด คดีในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องกรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลังเป็นจำเลยต่อศาลแพ่งตามคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๒๓๓/๒๕๔๒ จึงไม่อาจโอนมาพิจารณายังศาลปกครองได้ แต่ถึงอย่างไรก็ดี แม้คดีนี้จะเป็นคดีปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองก็ตาม แต่เนื่องจากคดีนี้และคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๒๓๓/๒๕๔๒ มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวเนื่องกัน ดังนั้น เพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนพิจารณาที่ศาลใดศาลหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงเห็นควรให้ศาลแพ่งซึ่งเป็นศาลที่ได้รับคดีนี้ไว้พิจารณาดั้งแต่ต้นได้ดำเนินกระบวนพิจารณาคดีต่อไปจนคดีถึงที่สุดเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีในส่วนที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้รวมไปกับคดีหมายเลขดำที่ ปค. ๒๓๓/๒๕๔๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ข้อเท็จจริงตามฟ้องปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติ ก.พ. ที่พิจารณาเสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจากกรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเดิมรับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ถูกลงโทษปลดออกจากราชการตามคำสั่งกรมบัญชีกลางที่ ก ๑๓๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑ และถูกลงโทษไล่ออกจากราชการตามคำสั่งกรมบัญชีกลางที่ ก ๑๓๓/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑ และผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนตามมาตรา ๑๒๖ แห่งพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และกฎ ก.พ. ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการอุทธรณ์และ

พิจารณาอุทธรณ์ แต่ ก.พ. มีมติยกอุทธรณ์ทั้งสองเรื่องและรองนายกรัฐมนตรี (นายวิษณุ เครืองาม) ปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรี มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ทั้งสองเรื่องตามที่ ก.พ. เสนอ เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนมติ ก.พ. และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยอ้างว่าการพิจารณาและวินิจฉัยของ ก.พ. ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ เช่น การพิจารณาวินิจฉัยจากกระบวนการสอบสวนพิจารณาที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของกรมบัญชีกลาง และ อ.ก.พ. กระทรวงการคลัง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีลักษณะเป็นคดีปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) คดีนี้จึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม ก่อนยื่นอุทธรณ์ต่อ ก.พ. และก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกรมบัญชีกลาง ที่ ๑ กระทรวงการคลัง ที่ ๒ ต่อศาลแพ่ง ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของกรมบัญชีกลาง ได้แก่ คำสั่งกรมบัญชีกลางที่ ก ๑๙๑/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๐ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย คำสั่งกรมบัญชีกลางที่ ก ๑๓๒/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑ ให้ปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคำสั่งกรมบัญชีกลางที่ ก ๑๓๓/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๑ ให้ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ พร้อมทั้งขอให้เพิกถอนมติ อ.ก.พ. กระทรวงการคลังทั้งสองมติให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และให้กรมบัญชีกลางและกระทรวงการคลังร่วมกันชดใช้ค่าเสียหาย ดังนั้น คดีดังกล่าวมีลักษณะเป็นคดีปกครองและมีมูลความแห่งคดีเดียวกับคดีนี้ เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐๕ บัญญัติว่า บรรดาคดีที่ได้ยื่นฟ้องหรืออยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอื่นอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีถึงที่สุด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๔๒ ซึ่งเป็นการยื่นฟ้องคดีปกครองก่อนวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ใช้บังคับ กรณีจึงอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติ มาตรา ๑๐๕ โดยศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีและจะต้องดำเนินกระบวนพิจารณาและมีคำพิพากษาต่อไปจนคดีถึงที่สุด ดังนั้น คดีนี้ แม้เป็นคดีปกครอง แต่เมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๑๐๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนพิจารณาที่ศาลเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายสามารถ มัททวีวงศ์ ผู้ฟ้องคดี นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดเพชรบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ ที่มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยอ้างว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร และที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อไป หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่กล่าวอ้างหรืออยู่ในเขตป่าไม้ถาวรเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๙/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดเพชรบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๗ นายสุทิน ศิวิลัย ที่ ๑ นางสาวนันทนา อุดมคมวิรัตน์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๓๕/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๑๘๔ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมี

หลักฐานการแจ้งการครอบครองมาโดยตลอด แต่เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งว่า กรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ ๒๔๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๑๘๔ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เนื่องจาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวได้ออกโดยวิธีการเดินสำรวจโดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ และไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินมาแสดงในขณะขอออก น.ส. ๓ ก. ทั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริงจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้กำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒๔๘๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่สั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวต่อไป ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งนี้ ต่อมา ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำบังคับในกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองด้วย

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๑๘๔ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ออกในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ เต็มทั้งแปลงตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน และไม่มีหลักฐานให้ทราบว่าที่ดินพิพาทมีหลักฐานที่ดินเดิมมาก่อนประกาศเขตป่าไม้ถาวร จึงเป็นการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ (ซึ่งบังคับใช้อยู่ในขณะนั้น) ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติราชการตามกฎหมายที่กระทำโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลโดยเห็นว่า คดีนี้มิได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากคดีนี้มีประเด็นพิพาทที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่เป็นการกำหนดสภาพทางกฎหมายซึ่งเกิดผลเฉพาะกรณีและมีผลต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยตรง นอกจากนี้ยังเป็นการกระทำละเมิด

อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นการสร้างผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทและมีความประสงค์จะให้ศาลมีคำบังคับเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองด้วย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางเห็นว่า การออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ ที่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิบุคคล จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวและนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครอง ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กับขอให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามเดิมนั้น คดีตามฟ้องจึงเป็นคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายและมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามเดิมนั้น ศาลปกครองกลางเห็นว่าประเด็นหลักแห่งคดีตามคำฟ้องคดีนี้ เป็นกรณีที่ศาลต้องพิพากษาหรือมีคำสั่งว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำในการออกคำสั่งที่เกิดจากการใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีเหตุต้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยศาลไม่จำต้องวินิจฉัยเรื่องสิทธิครอบครองในที่ดิน เพราะสถานภาพแห่งสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะกลับคืนดังเดิมหรือไม่เป็นเพียงผลที่ตามมาภายหลังมิใช่ประเด็นหลักแห่งคดีแต่อย่างใด คดีตามคำฟ้องนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และสอดคล้องกับข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นดังที่กล่าวข้างต้น อีกทั้งกรณีตามคำฟ้องนี้มิใช่กรณีเดียวกับคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๘/๒๕๔๗ ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกขึ้นกล่าวอ้าง

ศาลจังหวัดเพชรบุรีเห็นว่า คดีนี้มีปัญหาที่จำต้องพิจารณาเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งเป็นสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือเป็นที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ แล้วจึงจะมีคำสั่งเกี่ยวกับ

การเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ต่อไป ดังนั้น เมื่อจำต้องพิจารณาถึงประเภทของที่ดินอันจะมีผลกระทบต่อสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทดังกล่าวแล้ว จึงเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ทรัพย์สิน นอกจากนั้น การพิจารณาสิทธิในทรัพย์พิพาทคดีนี้ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วย โดยจะต้องพิจารณาถึงสิทธิครอบครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและพยานหลักฐานการได้มาซึ่งที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี ตลอดจนการใช้ประโยชน์ของประชาชนที่อยู่ใกล้เคียงกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองในพื้นที่ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๑๘๔ ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี โดยได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาตลอด แต่กรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เนื่องจากที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ และการออก น.ส. ๓ ก. เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. และคำสั่งให้ยกอุทธรณ์ดังกล่าวเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมายและข้อเท็จจริง เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงขอให้ศาลกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า ที่ดินพิพาทตาม น.ส. ๓ ก. ได้ออกในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๑๔ เด็มทั้งแปลงตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน และการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และคำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงเป็นการปฏิบัติราชการตามกฎหมายที่กระทำโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้น แม้เหตุแห่งการ

ฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษา หรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อไป หรือเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่กล่าวอ้างหรืออยู่ในเขตป่าไม้ถาวรเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายสุทิน ศิวิลัย ที่ ๑ นางสาวนันทนา อุดมคมวิรัตน์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๐/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดลพบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้รื้อถอนประตูเหล็กและป้ายโรงเรียนที่ก่อสร้างบนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำเสนอของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยอ้างว่าก่อสร้างคร่อมทางสาธารณประโยชน์ อันเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวและให้พิพากษาว่าที่ดินพิพาทไม่เป็นทางสาธารณประโยชน์ แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากคำสั่งให้รื้อถอนประตูรั้วเหล็กและป้ายโรงเรียนของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้งคำขออื่น ๆ ของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๐/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดลพบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๖ นายสุปัญญา ลิ้มทรงพรต ที่ ๑ นายสราวุธ ลิ้มอรุณรักษ์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง นายกเทศมนตรีเมืองลพบุรี ที่ ๑ นายตรวจเขต ๕ เทศบาลเมืองลพบุรี (นายราชันย์ วงษ์ชีพ) ที่ ๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตจังหวัดลพบุรี ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๗๘/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๗๗๗ ตำบลป่าตาล (ถนนใหญ่) อำเภอเมืองลพบุรี

จังหวัดลพบุรี เนื้อที่ ๑ งาน ๑๗ ตารางวา และที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๙๐๗ ตำบลทะเลชุบศร (ถนนใหญ่) อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี เนื้อที่ ๑๘ ตารางวา รวม ๒ โฉนด และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงเรียนเอเชียบริหารธุรกิจเทคโนโลยีลพบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้อำนวยการกองช่างอ้างว่าประตูรั้วเหล็กและป้ายโรงเรียนดังกล่าวได้ก่อสร้างคร่อมทางสาธารณประโยชน์ที่บริเวณถนนนเรศวร ตำบลทะเลชุบศร อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี เห็นสมควรให้รื้อถอนออกไปภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งที่ ลบ ๕๒๐๐๖/๗๙๘ และคำสั่งที่ ลบ ๕๒๐๐๖/๗๙๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อประตูและป้ายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โต้แย้งคำสั่งและชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ประตูและป้ายที่มีการก่อสร้างนั้นมิได้ก่อสร้างบนทางสาธารณประโยชน์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีหนังสือที่ ลบ ๕๒๐๐๘/๒๓๓๙ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แจ้งเรื่องการโต้แย้งคำสั่งการก่อสร้างประตูรั้วเหล็กและป้ายโรงเรียนในที่สาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือที่ ลบ ๐๐๒๐/ว ๑๘๒๘๒ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ แจ้งเรื่องผลการพิจารณาอุทธรณ์ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แนบส่งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และแจ้งด้วยว่าหากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยให้เสนอคดีต่อศาลปกครองกลางภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ลบ ๕๒๐๐๖/๗๙๘ และที่ ลบ ๕๒๐๐๖/๗๙๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ที่วินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วพิพากษาว่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๗๗๗ ตำบลป่าตาล (ถนนใหญ่) อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี และที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๙๐๗ ตำบลทะเลชุบศร (ถนนใหญ่) อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี ไม่ใช่เป็นทางสาธารณประโยชน์ ไม่ถือว่ามีการก่อสร้างประตู และป้ายคร่อมทางสาธารณประโยชน์ และรื้อถอนคอนกรีตเสริมเหล็กที่ก่อสร้างรุกล้ำที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย

ระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามจัดทำคำให้การนั้น ได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของตนมิใช่ที่สาธารณะ จึงได้ทำการก่อสร้างประตูรั้วเหล็กและป้ายโรงเรียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีต่อสู้ว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณะ จึงได้มี

คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนประตูรั้วเหล็กและป้ายโรงเรียนดังกล่าวดังนั้นคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คดีนี้ไม่ใช่เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน แต่เป็นเรื่องที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลต้องเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยตามคำขอท้ายฟ้อง การกล่าวอ้างเหตุเพื่อให้เห็นว่าคำสั่งถูกต้องนั้นไม่ใช่เรื่องโต้แย้งสิทธิในที่ดิน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ากระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ออกคำสั่งที่ ลบ ๕๒๐๐๖/๗๙๘ และคำสั่งที่ ลบ ๕๒๐๐๖/๗๙๙ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อประตูและป้ายที่ก่อสร้างคร่อมทางสาธารณประโยชน์ และมีคำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำขอให้ศาลปกครองกลางเพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยดังกล่าว จึงเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

ศาลจังหวัดลพบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่ประเด็นหลักที่คู่กรณีโต้แย้งกันเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่๑หรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งการพิจารณาสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างคู่กรณีต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วย ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๑๗๗๗ ตำบลป่าตาล (ถนนใหญ่) อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี และที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๕๙๐๗ ตำบลทะเลชุบศร (ถนนใหญ่) อำเภอเมืองลพบุรี จังหวัดลพบุรี

รวม ๒ โฉนด โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงเรียนเอเชียบริหารธุรกิจเทคโนโลยีลพบุรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๕ และวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ถึงผู้อำนวยการกองช่างอ้างว่า ประดู่รั้วเหล็กและป้ายโรงเรียนดังกล่าวได้ก่อสร้างคร่อมทางสาธารณประโยชน์ เห็นสมควรให้รื้อถอนประดู่รั้วเหล็กและป้ายที่ล้ำเข้าไปในที่สาธารณะออกไปภายในกำหนดระยะเวลา ๓๐ วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรื้อประดู่เหล็กและป้ายโรงเรียนที่ก่อสร้างบนโฉนดที่ดินดังกล่าวอ้างว่าก่อสร้างคร่อมทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้โต้แย้งคำสั่งว่า ประดู่รั้วเหล็กและป้ายที่มีการก่อสร้างนั้น มิได้ก่อสร้างบนทางสาธารณประโยชน์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อ้าง และอุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยยกอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้รื้อถอนประดู่รั้วเหล็กและป้ายโรงเรียนดังกล่าว เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแล้วพิพากษาว่าที่ดินตามโฉนดทั้งสองแปลงดังกล่าวไม่ใช่เป็นทางสาธารณประโยชน์ ไม่ถือว่ามีการก่อสร้างประดู่และป้ายคร่อมทางสาธารณประโยชน์และรื้อถอนคอนกรีตเสริมเหล็กที่ก่อสร้างรุกล้ำที่ดินทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ด้วย ดังนั้น แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากคำสั่งให้รื้อถอนประดู่รั้วเหล็กและป้ายโรงเรียนของฝ่ายปกครองก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รวมทั้งคำขออื่น ๆ ของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายสุปัญญา ลิ้มทรงพรต ที่ ๑ นายสราวุธ ลิ้มอรุณรักษ์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี นายกเทศมนตรีเมืองลพบุรี ที่ ๑ นายตรวจเขต ๕ เทศบาลเมืองลพบุรี (นายราชันย์ วงษ์ชีพ) ที่ ๒ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตจังหวัดลพบุรี ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๑/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดจันทบุรี
ศาลปกครองระยอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นจำเลย ขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหาย อันเนื่องมาจากพนักงานสอบสวนกระทำละเมิด โดยทำการสอบสวนคดีอาญาที่โจทก์เป็นผู้เสียหายและได้ร้องทุกข์ไว้โดยมิได้รวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ตามกฎหมายอันไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีแล้ว และโจทก์กล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมุ่งประสงค์จะให้ศาลตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานและความเห็นสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวน ซึ่งการสอบสวนคดีอาญาเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจพนักงานสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง แม้โจทก์จะกล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ก็ย่อมเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะใช้ดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในกระบวนยุติธรรมทางอาญา อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คดีนี้ โจทก์เคยฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดจันทบุรี แต่ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงไม่รับฟ้อง โจทก์ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองระยอง ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โจทก์จึงฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดจันทบุรี แม้ศาลจังหวัดจันทบุรีจะเป็นศาลผู้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ไม่ใช่ศาลปกครองระยองก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ เป็นกรณีเขตอำนาจศาลขัดแย้งกันระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ เพียงแต่กำหนดว่ากรณีศาลไม่รับฟ้อง ให้ศาลที่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องครั้งหลังและเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจเป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเท่านั้น มิได้กำหนดบทบังคับถึงขนาดให้ศาลผู้ส่งเรื่องจะต้องเป็นศาลที่สองที่มีการยื่นฟ้องคดีแต่อย่างใด คณะกรรมการจึงมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๑/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง

ระหว่าง ศาลจังหวัดจันทบุรี

ศาลปกครองระยอง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดจันทบุรีโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้ว ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ นายเสน่ห์ สนิท โจทก์ ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเลย ต่อศาลจังหวัดจันทบุรี เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๙๐๑/๒๕๔๗ ขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ อันเนื่องมาจากพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลของจำเลยกระทำละเมิดทำการสอบสวนคดีอาญาที่โจทก์เป็นผู้เสียหายและได้ร้องทุกข์ไว้ต่อ

พนักงานสอบสวนโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้รวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ตามกฎหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายแก่สิทธิในทางคดีอาญา และมีภาระเพิ่มขึ้นในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้พนักงานอัยการด้วยตนเองโดยไม่จำเป็น แต่ศาลจังหวัดจันทบุรีมีคำสั่งไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลจังหวัดจันทบุรีไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้ (คดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๑๖๕๙/๒๕๔๗)

เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ นายเสน่ห์ จึงฟ้องคดีในเรื่องดังกล่าวต่อศาลปกครองระยอง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๓/๒๕๔๗ โดยอ้างว่า พนักงานสอบสวนละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำการสอบสวนโดยกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดี อันเป็นการกระทำละเมิดและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ศาลปกครองระยองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา (คดีหมายเลขแดงที่ ๑๔๐/๒๕๔๗)

เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๔๗ นายเสน่ห์ โจทก์ จึงยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเลย ในข้อเท็จจริงเดียวกัน ต่อศาลจังหวัดจันทบุรี (คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๐๙๙/๒๕๔๗)

ศาลจังหวัดจันทบุรีเห็นว่า คำฟ้องโจทก์เป็นการกล่าวอ้างว่าจำเลยต้องรับผิดต่อโจทก์ในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามมาตรา ๑๔ ให้ถือว่าเป็นสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองและถือว่าคดีนี้เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจังหวัดจันทบุรีไม่มีอำนาจพิจารณาคดีนี้

ศาลปกครองระยองเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้เป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีแล้ว แม้ผู้ฟ้องคดีจะเห็นว่าพนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการสอบสวนไม่ครบถ้วน อีกทั้งดำเนินการสอบสวนล่าช้าอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่การที่พนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างใดหรือใช้เวลาดำเนินการสอบสวนนานเพียงใดนั้น ย่อมเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะใช้ดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ตามแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๒/๒๕๔๗

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการดำเนินกิจการหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทุกระบบจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล สำหรับศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือในคดีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันเป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครองส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ ซึ่งได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่น ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

การดำเนินคดีอาญานั้น เป็นขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการนั้นอาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่การกระทำใดที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

สำหรับคดีนี้ โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่า พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลของจำเลย จงใจทำการสอบสวนคดีอาญาที่โจทก์เป็นผู้เสียหายและได้

ร้องทุกข์ไว้ต่อพนักงานสอบสวนโดยมิได้รวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ตามกฎหมายเพื่อให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับมูลความผิดที่ถูกกล่าวหา จงใจไม่ให้นายสหัส จุณศรี ผู้ถูกกล่าวหาถูกดำเนินคดี และปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายแก่สิทธิในทางคดีอาญาและมีภาระเพิ่มขึ้นในการแสวงหารวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ให้พนักงานอัยการด้วยตนเองโดยไม่จำเป็นและต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีแล้ว และโจทก์กล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนโดยไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยมุ่งประสงค์จะให้ศาลตรวจสอบการรวบรวมพยานหลักฐานและความเห็นสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวน ซึ่งการสอบสวนคดีอาญาเป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญาที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจพนักงานสอบสวนไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง แม้โจทก์จะกล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร แต่การที่พนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานอย่างใดหรือใช้เวลาดำเนินการสอบสวนนานเพียงใดนั้น ย่อมเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะใช้ดุลพินิจในการรวบรวมพยานหลักฐานภายใต้หลักเกณฑ์ของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในกระบวนยุติธรรมทางอาญา มิใช่การกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือจากกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

อนึ่ง คดีนี้ โจทก์เคยฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดจันทบุรีมาแล้ว แต่ศาลจังหวัดจันทบุรีไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และโจทก์ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองระยอง ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจและมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา โจทก์จึงฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดจันทบุรี แม้ศาลจังหวัดจันทบุรีจะเป็นศาลผู้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ไม่ใช่ศาลปกครองระยองก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ เป็นกรณีเขตอำนาจศาลขัดแย้งกันระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง และพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ เพียงแต่กำหนดว่ากรณีศาลไม่รับฟ้อง ให้ศาลที่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องครั้งหลังและเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจเป็นผู้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเท่านั้น มิได้กำหนดบทบังคับถึงขนาดให้ศาลผู้ส่งเรื่อง

จะต้องเป็นศาลที่สองที่มีการยื่นฟ้องคดีแต่อย่างใด คณะกรรมการจึงมีอำนาจรับเรื่องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดได้

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายเสน่ห์ สนิท โจทก์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม ประธานศาลฎีกา	หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม
นายอักขราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด	นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง
พลโท วิรัตน์ บรรเลง หัวหน้าสำนักดุลาการทหาร	พลโท อาชวัน อินทรเกสร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๒/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดยะลา
ศาลจังหวัดทหารบกปัตตานี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พระธรรมนูญศาลยุติธรรม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘

คดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นนายทหารประทวนประจำการสังกัดกรมทหารพรานที่ ๔๑ จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ซึ่งเป็นอาสาสมัครทหารพราน สังกัดเดียวกันว่าร่วมกันทำร้ายร่างกายโจทก์ที่ ๒ และบุตรโจทก์ที่ ๑ และใช้อาวุธปืนยิงบุตรโจทก์ที่ ๑ ถึงแก่ความตาย และร่วมกันสร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ และหมิ่นประมาท ขอให้ลงโทษจำเลยทั้งห้าในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำร้ายร่างกาย ฆ่าผู้อื่น สร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ และหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา แม้ในเวลาที่เกิดเหตุจะมีประกาศให้ใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่เกิดเหตุโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธการระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อย เมื่อในกรณีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาศึกและแม่ทัพภาคที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญา ซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง

ข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำร้ายร่างกาย และฆ่าผู้อื่น แม้จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จะสังกัดอยู่ในราชการทหาร แต่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นพลเรือน และข้อเท็จจริงตามคำฟ้องไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ได้กระทำการตามที่โจทก์กล่าวอ้างในหน้าที่ราชการทหาร หรือในบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พักร้อน พักแรม เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๖ (๖) ดังนั้นในข้อหานี้ จึงเป็นคดีที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ร่วมกระทำผิดกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหาร คดีไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) ส่วนข้อหาสร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ และหมิ่นประมาท เมื่อจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นบุคคลที่

มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหารจึงเป็นคดีที่จำเลยที่ ๑ เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารร่วมกระทำผิดกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหาร คดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหาร ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) เช่นกัน แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๒/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘

ระหว่าง
- ศาลจังหวัดยะลา
- ศาลจังหวัดทหารบกปัตตานี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดยะลาโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๗ นางยามีลา นูรุลอาดิล ที่ ๑ นายมูฮัมมัดรอมลี เจ๊ะเละ ที่ ๒ โจทก์ ยื่นฟ้อง จ่าสิบเอก เสาธง แก้วสว่าง ที่ ๑ อาสาสมัครทหารพราน วิชาญ เพชรวงศ์ ที่ ๒ อาสาสมัครทหารพราน แสวง พรหมวิไล ที่ ๓ อาสาสมัครทหารพราน ดอเลาะ หามะ ที่ ๔ อาสาสมัครทหารพราน สมศักดิ์ คละแดง ที่ ๕ จำเลย ต่อศาลจังหวัดยะลา เป็นคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๖๙๙/๒๕๔๗ ความว่า เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๗ เวลากลางวัน จำเลยทั้งห้าได้ร่วมกัน

ทำร้ายร่างกายโจทก์ที่ ๒ กับนายอิลมีน นูรุลอาดิลซึ่งเป็นบุตรของโจทก์ที่ ๑ และใช้อาวุธปืนยิงนายอิลมีน จนถึงแก่ความตาย โดยเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นหลังจากโจทก์ที่ ๒ และนายอิลมีนวิ่งหลบหนีการไล่ยิงของนายอับดุลอาซิ หะยีตอเลาะมาพบจำเลยทั้งห้าแต่จำเลยทั้งห้าได้ใช้อาวุธปืนยิงขึ้นฟ้า และตะโกนสั่งให้โจทก์ที่ ๒ โยนอาวุธปืนชูมือและคุกเข่าหมอบลงกับพื้น โจทก์ที่ ๒ กับนายอิลมีน ได้ปฏิบัติตามคำสั่งของจำเลยทั้งห้า แต่จำเลยทั้งห้าได้ร่วมกันทำร้ายร่างกายและใช้อาวุธปืนจ่อยิงหลังนายอิลมีนในขณะที่หมอบลงกับพื้น ทั้งยังร่วมกันสร้างพยานหลักฐานเท็จ เพื่อให้พนักงานสอบสวนเชื่อว่านายอิลมีนใช้อาวุธปืนยิงจำเลยทั้งห้าก่อนที่จำเลยทั้งห้าจะยิงสวนโต้ตอบกลับ เพื่อที่จำเลยทั้งห้าจะได้ไม่ถูกจับกุมดำเนินคดี และต้องรับโทษตามกฎหมาย และระหว่างวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ถึงวันที่ ๑๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ วันเวลาใดไม่ปรากฏชัด จำเลยทั้งห้าได้แจ้งต่อพนักงานสอบสวนผู้มีอำนาจสืบสวนคดีอาญา บอกกล่าวหรือรายงานต่อผู้บังคับบัญชาและให้ข่าวต่อสื่อมวลชนด้วยข้อความอันเป็นเท็จเพื่อใส่ความโจทก์ที่ ๒ และนายอิลมีน ว่ามีส่วนผิดที่ทำให้จำเลยทั้งห้าต้องร่วมกันทำร้ายร่างกายและใช้อาวุธปืนยิงนายอิลมีน การกระทำดังกล่าวของจำเลยทั้งห้าทำให้โจทก์ทั้งสองเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นและถูกเกลียดชังจากประชาชนทั่วไป โจทก์ทั้งสองเห็นว่าจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งอาสาสมัครทหารพรานของกรมทหารพรานที่ ๔๑ แต่จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ มีตำแหน่งเป็นเพียงลูกจ้างของหน่วยงานดังกล่าว ไม่ใช่บุคคลที่รับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร จึงไม่ใช่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามมาตรา ๑๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘) ส่วนจำเลยที่ ๑ แม้จะถือว่าเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารแต่ได้ร่วมกันกระทำผิดกับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งเป็นบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจของศาลทหาร โจทก์ทั้งสองจึงมีอำนาจฟ้องจำเลยทั้งห้าต่อศาลพลเรือน ตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘) ขอให้ลงโทษจำเลยในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำร้ายร่างกาย ฆ่าผู้อื่น สร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ และหมิ่นประมาท ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗, ๒๙๕, ๒๘๙ (๗), ๑๓๗, ๑๗๒, ๑๗๓, ๑๗๔, ๑๗๙, ๑๘๙, ๑๙๒, ๓๒๖, ๓๒๗

ความเห็นระหว่างศาล

ศาลจังหวัดยะลาเห็นว่า ตามคำฟ้องจำเลยที่ ๑ รับราชการทหาร จึงเป็นนายทหารประทวนตามพระธรรมนูญศาลทหาร ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ตามคำฟ้องระบุว่าเป็นลูกจ้างตำแหน่งอาสาสมัครทหารพรานจึงถือว่าเป็นพลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร ซึ่งขณะเกิดเหตุคดีนี้มีเหตุการณ์ไม่สงบในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จึงมีประกาศกองทัพภาคที่ ๔ เรื่องการใช้

กฎอัยการศึกในบางเขตพื้นที่ รวมถึงเขตพื้นที่อำเภอเมืองยะลา จังหวัดยะลา เป็นเขตพื้นที่ซึ่งใช้กฎอัยการศึกด้วย โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ และเมื่อมีการประกาศออกกฎอัยการศึกเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปรามหรือรักษาความสงบเรียบร้อยรวมถึงห้ามมีหรือใช้อาวุธตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก ซึ่งโจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยทั้งห้าร่วมกันทำร้ายร่างกายโจทก์ที่ ๒ แล้วได้ใช้อาวุธปืนจ่อยิงนายอิลมีน ว่าสืบเนื่องมาจากการที่นายอับดุลอาซิ หะยีดอเลาะ ใช้อาวุธปืนพกสั้นขนาด .๓๘ ยิงโจทก์ที่ ๒ และนายอิลมีน แต่กระสุนพลาดไปถูกนายตอรอฮิงหรือนายบือราเฮงมาหะ โจทก์ที่ ๒ กับนายอิลมีนจึงวิ่งหลบหนี โดยโจทก์ที่ ๒ ได้ถืออาวุธปืนพกสั้น ขนาด .๒๒ ในขณะวิ่งหลบหนีเพราะเกรงว่านายอับดุลอาซิ หะยีดอเลาะ จะวิ่งไล่ติดตามมายิงซ้ำ ตามคำฟ้องดังกล่าวแสดงว่ามีเหตุการณ์ยิงกันขึ้นก่อนแล้ว นายอิลมีน และโจทก์ที่ ๒ วิ่งหลบหนีโดยถืออาวุธปืนมาและพบกับจำเลยทั้งห้า ซึ่งบอกให้โยนอาวุธปืนทิ้งตามพฤติการณ์ถือได้ว่าจำเลยทั้งห้าได้เข้าไประงับเหตุอันถือว่าเป็นการกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นการกระทำในหน้าที่ เมื่อข้อเท็จจริงตามฟ้องฟังได้ว่าจำเลยที่ ๑ รับราชการ ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นพลเรือนสังกัดในราชการทหารร่วมกระทำการในหน้าที่ราชการ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๖ (๓)(๖) ประกอบมาตรา ๓๖

ศาลจังหวัดทหารบกปัตตานีเห็นว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนายทหารประทวนประจำการสังกัดกรมทหารพรานที่ ๔๑ เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๖ (๓) ได้ร่วมกระทำผิดกับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งเป็นอาสาสมัครทหารพราน สังกัดกรมทหารพรานที่ ๔๑ เป็นพลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหาร แม้ฟังได้ว่าจำเลยทั้งห้าเข้าไประงับเหตุและเป็นการกระทำเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม เห็นว่าตามวันเวลาที่เกิดเหตุอยู่ในเขตประกาศใช้กฎอัยการศึก (ใช้กฎ ๒๖ ม.ค. ๔๗) ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปรามหรือการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าจำเลยทั้งห้าได้รับคำสั่งหรือได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจ ให้จำเลยทั้งห้าเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยมีอำนาจและหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรตามกฎอัยการศึก กรณียังเป็นที่สงสัยว่าจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ได้กระทำการในหน้าที่ราชการทหารหรือไม่ ยังฟังไม่ได้ว่า จำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๖ (๖) ตามคำฟ้องโจทก์ในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำร้ายร่างกาย และฆ่าผู้อื่น เป็นคดีที่จำเลยที่ ๑ เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจ

ศาลทหารร่วมกระทำผิดกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหาร จึงเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) ส่วนตามคำฟ้องโจทก์ในข้อหาสร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ หมิ่นประมาท มิใช่เป็นการกระทำที่ผิดในหน้าที่ราชการทหารของจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ดังนั้นเมื่อจำเลยที่ ๑ เป็นบุคคลในอำนาจศาลทหารได้ร่วมกระทำผิดกับจำเลยที่ ๒ ถึงจำเลยที่ ๕ ซึ่งเป็นบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหาร จึงเป็นคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑)

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้สรุปข้อเท็จจริงตามฟ้องได้ว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนายทหารประทวนประจำการ สังกัดกรมทหารพรานที่ ๔๑ ได้ร่วมกระทำผิดกับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ซึ่งเป็นอาสาสมัครทหารพราน สังกัดกรมทหารพรานที่ ๔๑ โดยร่วมกันทำร้ายร่างกายโจทก์ที่ ๒ และนายอิลมีน นูรุลอาดิลซึ่งเป็นบุตรโจทก์ที่ ๑ และใช้อาวุธปืนยิงนายอิลมีน จนถึงแก่ความตาย ทั้งยังร่วมกันสร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ และหมิ่นประมาท ซึ่งโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งห้าในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำร้ายร่างกาย ฆ่าผู้อื่น สร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ และหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา เห็นว่าแม้ในเวลาที่เกิดเหตุจะมีประกาศให้ใช้กฎอัยการศึก ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๔๗ ในพื้นที่เกิดเหตุ โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธ การระงับปราบปราม หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๖ แต่โดยที่มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า ในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาศึกและผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิด เกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึก และในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกตามที่ระบุไว้ในบัญชีต่อท้ายพระราชบัญญัตินี้ เมื่อในกรณีนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการจัดตั้งศาลอาญาศึก และแม่ทัพภาคที่ ๔ ซึ่งเป็นผู้ประกาศใช้กฎอัยการศึกได้ประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึก ศาลพลเรือนคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปกติ ทั้งนี้โดยมีพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ บัญญัติว่า

มาตรา ๑๔ (๑) คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารคือ คดีที่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารกระทำผิดด้วยกัน

มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารให้ดำเนินคดีในศาลพลเรือน

มาตรา ๑๖ บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารคือ

(๓) นายทหารประทวนและพลทหารกองประจำการหรือประจำการหรือบุคคลที่รับราชการทหารตามกฎหมายว่าด้วยการรับราชการทหาร

(๖) พลเรือนที่สังกัดอยู่ในราชการทหารเมื่อกระทำผิดในหน้าที่ราชการทหารหรือกระทำผิดอย่างอื่นเฉพาะในหรือบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พักร้อน พักแรม เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร

ดังนั้น สำหรับข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทำร้ายร่างกาย และฆ่าผู้อื่น แม้จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จะสังกัดอยู่ในราชการทหาร แต่จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นพลเรือน และข้อเท็จจริงตามคำฟ้องไม่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ได้กระทำการตามที่โจทก์กล่าวอ้างในหน้าที่ราชการทหารหรือในบริเวณ อาคาร ที่ตั้งหน่วยทหาร ที่พักร้อน พักแรม เรือ อากาศยาน หรือยานพาหนะใด ๆ ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร จำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ จึงไม่เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๖ (๖) ดังนั้นในข้อหาปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบทำร้ายร่างกาย และฆ่าผู้อื่น จึงเป็นคดีที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารร่วมกระทำผิดกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหาร คดีไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) ในทำนองเดียวกันข้อหาสร้างพยานเท็จ แจ้งเท็จ และหมิ่นประมาท เมื่อจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เป็นบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหารจึงเป็นคดีที่จำเลยที่ ๑ เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารร่วมกระทำผิดกับบุคคลที่มิได้อยู่ในอำนาจศาลทหาร คดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหารตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๔ (๑) แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางยามีลา นูรุลอาดิล ที่ ๑ นายมูฮัมมัดรอมลี เจ๊ะเละ ที่ ๒ โจทก์ จ่าสิบเอก เสาธง แก้วสว่าง ที่ ๑ อาสาสมัครทหารพราน วิชาญ เพชรวงศ์ ที่ ๒ อาสาสมัครทหารพราน แสวง พรหมวิไล ที่ ๓ อาสาสมัครทหารพราน ดอเลาะ หามะ ที่ ๔ อาสาสมัครทหารพราน สมศักดิ์ คละแดง ที่ ๕ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๓/๒๕๔๘ ศาลปกครองนครราชสีมา
ศาลจังหวัดนครราชสีมา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เจ้าหนี้ของบริษัทฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ให้ขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้าง ดังนี้ เมื่อการขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายแพ่งกำหนดไว้โดยเฉพาะ หากการขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ย่อมทำให้สภาพความเป็นนิติบุคคลของบริษัทฯ ตลอดจนสิทธิ หน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ สิ้นสุดลง แต่หากการขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาพบุคคล สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวก็จะไม่สิ้นสุด อันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และสภาพความเป็นบุคคลของบริษัทในทางแพ่ง ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้จะใช้สิทธิฟ้องร้องในทางแพ่งเพื่อเรียกหนี้คืนจากบริษัทฯ ที่ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๒๔๖ (๖) ก็บัญญัติให้เจ้าหนี้ของบริษัทที่ต้องเสียหายมีเป็นธรรมเพราะการที่บริษัทถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้กลับจดชื่อบริษัทคืนเข้าสู่ทะเบียนได้ อันเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายแพ่งบัญญัติให้บริษัทที่เลิกกันเพราะการขีดชื่อออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างดังกล่าวกลับมีสภาพของบุคคลเสมือนดังว่าบริษัทนั้นมิได้ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียน เพื่อให้ผู้เสียหายได้ฟ้องร้องหรือทำธุรกรรมกับบริษัทที่ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนต่อไปได้ ซึ่งเป็นเรื่องของสภาพความเป็นบุคคลของบริษัทในทางแพ่งเช่นกันจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และสภาพความเป็นบุคคลของบริษัทในทางแพ่งอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๓/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ระหว่าง ศาลปกครองนครราชสีมา

ศาลจังหวัดนครราชสีมา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองนครราชสีมาโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๗ กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องหัวหน้าสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดนครราชสีมา (เดิมคือ นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดนครราชสีมา) ที่ ๑ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๑/๒๕๔๗ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีได้ทำ

สัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดขุนเมือง ก่อสร้างโรงงานผลิตยางแผ่นผึ่งแห้งรมควันที่จังหวัดปัตตานี จำนวน ๒ โรงงาน เป็นเงิน ๕,๖๘๐,๐๐๐ บาท แต่ห้างหุ้นส่วนจำกัดขุนเมืองทำงานไม่แล้วเสร็จตามสัญญา โดยก่อสร้างสำเร็จเพียงงานงวดที่ ๑ และที่ ๒ รวมคิดเป็นเงิน ๕๖๒,๖๙๑.๕๙ บาท เท่านั้น ผู้ฟ้องคดีจึงยังไม่จ่ายค่าจ้างดังกล่าว และบอกเลิกสัญญา แล้วทำสัญญาจ้างบริษัทสุรนารี แฟคทอรี่ จำกัด ทำการก่อสร้างโรงงานดังกล่าวต่อไปโดยจ้างก่อสร้างเพิ่มเติมอีกรวมเป็น ๖ โรงงาน เป็นเงินทั้งสิ้น ๑๓,๙๑๖,๐๐๐ บาท อันเป็นราคาเต็มที่รวมผลงานของห้างหุ้นส่วนจำกัดขุนเมือง จำนวน ๕๖๒,๖๙๑.๕๙ บาท ที่ได้ก่อสร้างไว้แล้วด้วย เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จผู้ฟ้องคดีได้จ่ายค่าจ้างให้แก่บริษัทสุรนารีฯ ตามสัญญาโดยไม่หักเงิน จำนวน ๕๖๒,๖๙๑.๕๙ บาท ที่บริษัทสุรนารีฯ ไม่มีสิทธิได้รับ ผู้ฟ้องคดีจึงจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลยุติธรรมเพื่อเรียกเงินคืน แต่ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งขีดชื่อ บริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างแล้ว เมื่อวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือ ที่ กษ ๒๐๒๙/๐๔๖๗ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอให้พิจารณายกเลิกคำสั่งดังกล่าวและให้จดชื่อคืนสู่ทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๖ (๖) แต่ได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือที่ พณ ๐๘๐๕/นม/๑๔๙๔ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๗ ว่า ได้ดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จึงไม่อาจเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยผ่านผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๒๐๒๙/๐๖๐๙ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๗ แล้วได้รับแจ้งจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ พณ ๐๘๐๕/นม/๒๑๘๘ ลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๗ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาคำอุทธรณ์แล้ว เห็นว่า นายทะเบียนไม่มีอำนาจจดชื่อบริษัทเพื่อกลับคืนสู่ทะเบียนได้ เนื่องจากนายทะเบียนปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายไม่สามารถจะดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งหรือทำธุรกรรมกับบริษัทสุรนารีฯ เพื่อให้นำเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้ไปโดยผิดพลาดมาชดใช้คืนได้ จึงยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกคำสั่ง ขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้าง และให้กลับจดชื่อบริษัทดังกล่าวในทะเบียนเช่นเดิม

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า บริษัทสุรนารีฯ มิได้จัดส่งงบดุลและงบกำไรขาดทุนประจำปีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๙๙ ติดต่อกันมาเป็นเวลาสามปี ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๑ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือสอบถามกรรมการบริษัทว่า ยังดำเนินกิจการอยู่หรือไม่ แต่ไม่ได้รับแจ้งผลการดำเนินการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีหนังสือถึงกรรมการบริษัทอีกครั้งหนึ่ง โดยให้แจ้งภายใน ๑ เดือน นับแต่วันที่ลงในหนังสือหากพ้นกำหนดและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้รับแจ้งอีกจะได้ดำเนินการแจ้งความโฆษณาเพื่อขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียน แต่ก็ไม่ได้รับแจ้งภายในระยะเวลาที่กำหนดอีก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑

จึงออกประกาศจะขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนโดยประกาศโฆษณาในหนังสือพิมพ์เสรีธรรม และได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัทสุรนารีฯ ทราบด้วย เมื่อสิ้นกำหนดเวลาที่แจ้งในประกาศแล้ว บริษัทสุรนารีฯ ก็มิได้แจ้งเหตุมาให้ทราบว่ายังประกอบกิจการอยู่หรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงออกคำสั่งขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนตามคำสั่งสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท จังหวัดนครราชสีมา ที่ (ถ) ๒๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ และคำสั่งดังกล่าวได้ประกาศในหนังสือราชกิจจานุเบกษาด้วย อันเป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๖ (๕) การดำเนินการขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการโดยชอบตามอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๙๙ ประกอบมาตรา ๑๒๔๖ แล้ว

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องต่อศาลว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองโดยอาศัยสิทธิฐานะเป็นเจ้าหนี้ของบริษัทสุรนารีฯ เพื่อให้ศาลเห็นเป็นการยุติธรรมในการที่จะให้ได้กลับคืน ขึ้นทะเบียนแล้วสั่งให้จดชื่อบริษัทสุรนารีฯ เข้าสู่ทะเบียนเพื่อผู้ฟ้องคดีจะได้ดำเนินการฟ้องคดีแพ่งบริษัทสุรนารีฯ ต่อไป เป็นการอาศัยสิทธิทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๖ (๖) โดยคำฟ้องของผู้ฟ้องคดียอมรับว่านายทะเบียนได้ขีดชื่อออกจากทะเบียนโดยชอบ คำฟ้องดังกล่าวจึงมิใช่กรณีมีข้อพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เมื่อคดีไม่มีข้อพิพาท ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลปกครองนครราชสีมา จึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้และไม่สามารถกำหนดคำบังคับ ตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนเป็นคำสั่งที่อาศัยอำนาจตามกฎหมายแพ่งมิได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แม้คำสั่งดังกล่าวจะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๖ (๖) ได้กำหนดช่องทางให้สามารถเยียวยาเพื่อให้บริษัทคืนสู่สภาพได้ โดยกำหนดให้บุคคลที่ต้องเสียหายไม่เป็นธรรมยื่นคำร้องฝ่ายเดียวต่อศาลโดยไม่มีข้อพิพาท ทั้งนี้เพื่อให้ศาลใช้หลักแห่งความยุติธรรมที่จะออกคำสั่งให้นายทะเบียนจดชื่อบริษัทที่ถูกขีดชื่อออกคืนเข้าสู่ทะเบียน อันเป็นหลักความยุติธรรมที่ระบุไว้ในกฎหมายแพ่ง ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้นิยามคำสั่งทางปกครอง หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่า

จะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๔๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ออกคำสั่งขีดชื่อบริษัทสุรนารีแฟคทอรี่ จำกัด ออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้าง มีผลให้บริษัทดังกล่าวเป็นอันเลิกกันไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ คำสั่งขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบริษัทซึ่งเป็นนิติบุคคลจึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อมีกรณีโต้แย้งว่า คำสั่งที่ให้ขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นไปโดยไม่ชอบและมีผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายไม่สามารถที่จะดำเนินการฟ้องร้องคดีแพ่งหรือทำธุรกรรมกับบริษัทสุรนารีฯ เพื่อให้นำเงินค่าจ้างที่ผู้ฟ้องคดีจ่ายให้ไปโดยผิดพลาดมาชดใช้คืนได้ และได้ยื่นฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกคำสั่งขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้าง และให้กลับจดชื่อบริษัทสุรนารีฯ คืนเข้าสู่ทะเบียน จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการด้วยการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้

ศาลจังหวัดนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้มีคำสั่งขีดชื่อบริษัทสุรนารีแฟคทอรี่ จำกัด ออกเสียจากทะเบียน ซึ่งทำให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเป็นเจ้าหนี้ของบริษัทสุรนารีฯ ได้รับผลกระทบ ไม่อาจจะฟ้องเรียกร้องให้บริษัทสุรนารีฯ ชำระเงินคืนได้ก็ตาม แต่กรณีมิใช่เป็นคำสั่งทางปกครอง เพราะเหตุว่าการขีดชื่อบริษัทออกเสียจากทะเบียนนั้นได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนที่ ๑๑ การถอนทะเบียนบริษัทร้าง มาตรา ๑๒๔๖ (๑) - (๖) โดยบัญญัติถึงเหตุและขั้นตอนของการที่นายทะเบียนบริษัทจะขีดชื่อบริษัทออกเสียจากทะเบียนไว้ใน (๑) ถึง (๕) และบัญญัติให้อำนาจศาลในการที่จะพิจารณาสั่งให้กลับจดชื่อบริษัทคืนเข้าสู่ทะเบียนไว้ใน (๖) ว่า ถ้าบริษัทหรือผู้ถือหุ้น หรือเจ้าหนี้ใด ๆ ของบริษัทรู้สึกว่าต้องเสียหายมิเป็นธรรมเพราะการที่บริษัทถูกขีดชื่อจากทะเบียน เมื่อบริษัทหรือผู้ถือหุ้น หรือเจ้าหนี้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลพิจารณาได้ความเป็นที่พอแก่ใจว่าในขณะที่ขีดชื่อบริษัทจากทะเบียนนั้น บริษัทยังทำการค้าขายหรือยังประกอบการงานอยู่ก็ดี หรือมิฉะนั้นเห็นเป็นการยุติธรรมในการที่จะให้บริษัทนั้นกลับคืนขึ้นทะเบียนก็ดี ศาลจะสั่งให้กลับจดชื่อบริษัทคืนเข้าสู่ทะเบียนก็ได้ ดังนั้น เมื่อการขีดชื่อบริษัทออกเสียจากทะเบียนและการสั่งให้กลับจดชื่อบริษัทคืนเข้าสู่ทะเบียนได้บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๖ (๑) - (๖) ดังกล่าว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดขุนเมือง ก่อสร้างโรงงานผลิตยางแผ่นผึ่งแห้งรมควันที่จังหวัดปัตตานี จำนวน ๒ โรงงาน แต่ห้างฯ ทำงานแล้วเสร็จเพียงสองงวดงาน คิดเป็นเงิน ๕๖๒,๖๙๑.๕๙ บาท ผู้ฟ้องคดีจึงบอกเลิกสัญญาและทำสัญญาจ้างบริษัทสุรนารีแฟคทอรี่ จำกัด ก่อสร้างโรงงานดังกล่าวแทนและจ้างเพิ่มเติมอีกรวมเป็น ๖ โรงงาน เป็นเงิน ๑๓,๙๑๖,๐๐๐ บาท อันเป็นราคาเต็มที่รวมผลงานของห้างฯ ที่ได้ก่อสร้างไว้แล้วด้วย เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายค่าจ้างตามสัญญาให้แก่ บริษัทสุรนารีฯ โดยไม่หักเงิน จำนวน ๕๖๒,๖๙๑.๕๙ บาทไว้ ผู้ฟ้องคดีจึงจะใช้สิทธิเรียกร้องทางศาลยุติธรรมเพื่อเรียกเงินคืน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้มีคำสั่งขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้าง ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวเพื่อให้บริษัทสุรนารีฯ มีชื่อคืนสู่ทะเบียน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ดำเนินการอ้างว่า การขีดชื่อออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายแล้วเช่นกัน คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายไม่อาจฟ้องร้องคดีแพ่งให้บริษัทสุรนารีฯ นำเงินค่าจ้างที่ได้จ่ายให้ไปโดยผิดพลาดมาชดใช้คืนได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกคำสั่งดังกล่าว และให้กลับจดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ในทะเบียนเช่นเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนได้ดำเนินการโดยชอบตามอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๙๙ ประกอบมาตรา ๑๒๔๖ แล้ว คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การขีดชื่อบริษัทสุรนารีฯ ออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นั้นชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการถอนทะเบียนบริษัทร้างหรือไม่ ซึ่งการขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายแพ่งกำหนดไว้โดยเฉพาะ หากการขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ย่อมทำให้สภาพความเป็นนิติบุคคลของบริษัทฯ ตลอดจนสิทธิ หน้าที่และความรับผิดต่าง ๆ สิ้นสุดลง แต่หากการขีดชื่อบริษัทออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว สภาพบุคคล สิทธิและหน้าที่ดังกล่าวก็จะไม่สิ้นสุด อันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และสภาพความเป็นบุคคลของบริษัทในทางแพ่ง ทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้จะใช้สิทธิฟ้องร้องในทางแพ่งเพื่อเรียกหนี้คืนจากบริษัทฯ ที่ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๖ (๖) ก็บัญญัติให้เจ้าหนี้ของบริษัทที่ต้องเสียหายมีเป็นธรรมเพราะการที่บริษัท

ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้กลับจดชื่อบริษัทคืนเข้าสู่ทะเบียนได้ อันเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายแพ่งบัญญัติให้บริษัทที่เลิกกันเพราะการขีดชื่อออกจากทะเบียนเป็นบริษัทร้างดังกล่าวกลับมีสภาพของบุคคลเสมือนดังว่าบริษัทนั้นมิได้ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียน เพื่อให้ผู้เสียหายได้ฟ้องร้องหรือทำธุรกรรมกับบริษัทที่ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนต่อไปได้ ซึ่งเป็นเรื่องของสภาพความเป็นบุคคลของบริษัทในทางแพ่งเช่นกัน ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ และสภาพความเป็นบุคคลของบริษัทในทางแพ่ง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง กองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ผู้ฟ้องคดี หัวหน้าสำนักงานพัฒนาธุรกิจการค้าจังหวัดนครราชสีมา (นายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดนครราชสีมา เดิม) ที่ ๑ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๔/๒๕๔๘ ศาลปกครองนครราชสีมา
ศาลจังหวัดนครราชสีมา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่ราษฎรยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่า ออกโฉนดทับที่สาธารณประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้มีชื่อโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้อง แม้ผู้ฟ้องคดีจะมิได้กล่าวอ้างว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นของเอกชนผู้มีชื่อเป็นสำคัญ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของเอกชนผู้มีชื่อโดยตรง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๔/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองนครราชสีมา

ศาลจังหวัดนครราชสีมา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองนครราชสีมาโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

ศาลปกครองกลางได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๗๐/๒๕๔๔ ระหว่างนางสาวสายม่าน จ่อยครบุรี ผู้ฟ้องคดี กับสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาครบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งโอนมาจากเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ต่อมาได้โอนมาศาลปกครองนครราชสีมา ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๘/๒๕๔๔ ความว่าผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรบ้านจระเข้หิน ตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายกรณีผู้ฟ้องคดีได้เคยยื่นหนังสือคัดค้านการออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านจระเข้หิน ตั้งแต่วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๓๓ และอยู่ระหว่างสอบสวนข้อเท็จจริงยังไม่เป็นที่ยุติ แต่ที่บริเวณดังกล่าวกำลังดำเนินการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลครบุรีจำกัด ที่ย้ายมาจากอำเภอหนองใหญ่ จังหวัดชลบุรี เดิมที่สาธารณประโยชน์แห่งนี้เป็นพื้นที่ป่า เรียกว่า "ป่าเขาประดู่" บริษัท โชคพนา จำกัด ได้รับสัมปทานให้ตัดไม้บริเวณดังกล่าว กลายเป็นป่าเสื่อมโทรม สภาตำบลจระเข้หินจึงประกาศให้ป่าเขาประดู่เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์โดยขึ้นทะเบียนไว้ที่สภาตำบลจระเข้หินลำดับที่ ๑๘ เรียกชื่อที่สาธารณประโยชน์ "เขาแกลบเขาประดู่" เนื้อที่ประมาณ ๗,๒๐๐ ไร่ ใช้ทำประโยชน์เลี้ยงสัตว์พาหนะประจำตำบลโดยมีเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอครบุรีลงชื่อรับรองไว้เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ต่อมากระทรวงมหาดไทยให้งบประมาณและส่งเจ้าหน้าที่มาทำแผนที่รังวัด (ร.ว. ๙) เพื่อขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยนายวินัย ชนะศักดิ์ นายช่างรังวัด ๓ ทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๒๗ เนื้อที่ ๑๒,๖๔๘ ไร่ ๑ งาน ๗๓ ตารางวา อำเภอครบุรีได้ยื่นหนังสือต่ออธิบดีกรมที่ดิน ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๘ ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่จังหวัดนครราชสีมามีหนังสือลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๒๙ ว่าจังหวัดนครราชสีมาได้จัดส่งภาพถ่ายทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และแผนที่แสดงจุดที่ตั้งไปให้ป่าไม้เขตนครราชสีมาเพื่อประกอบการตรวจสอบรับรองเขตที่ดินซึ่งได้รับแจ้งว่าที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตเขาประดู่ ซึ่งที่ประชุมของคณะอนุกรรมการจำแนกประเภทที่ดินจังหวัดนครราชสีมามีมติให้เขาประดู่ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและมีความลาดชันสูงให้เป็นป่าสงวนโดยไม่จำแนกออกทั้งหมดจึงไม่สามารถทำการรับรองเขตที่ดินให้ได้ ขอให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการยกเลิกคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ดินดังกล่าวเคยมีโครงการจะสร้างวิทยาลัยเกษตรกรรมได้รับงบประมาณไปขุดสระน้ำเรียกว่าสระหลวง ซึ่งมีอยู่จนปัจจุบัน ต่อมาเมื่อไม่มีงบประมาณจะก่อสร้างอาคารเรียนชาวบ้านบางส่วนเข้าไปทำไร่แต่ถูกจับกุม โดยอ้างว่าอยู่ในเขตอุทยานทับลาน เขตป่าสงวน เขตป่าเตรียมการสงวนป่าตามมติคณะรัฐมนตรีแล้ว แต่เจ้าหน้าที่จะหาสาเหตุมาอ้างในการจับกุม ชาวบ้านจึงรวมตัวประท้วงที่หน้าศาลากลางจังหวัดนครราชสีมา และในวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๓๓ รองผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้ออกมาแก้ปัญหากรณีพิพาทดังกล่าวและตกลงให้ราษฎรเข้าไปทำกินก่อนโดยสภาตำบลฯ ไม่เรียกเก็บภาษี เพราะถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ชาวบ้านบางคนไปขอออกเอกสารสิทธิ แต่เจ้าหน้าที่แจ้งว่าเป็นที่หลวงออกให้ไม่ได้ ต่อมาเมื่อมีการสร้างเขื่อนมูลบนจึงเป็นที่ต้องการของนายทุน เพราะนำน้ำมาใช้ประโยชน์ได้ จึงให้นายหน้ามาขอซื้อจากชาวบ้าน

ซึ่งชาวบ้านรู้ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้จึงได้ขายให้นายหน้าหาวิธีออกเอกสารสิทธิ โดยหาซื้อ ส.ค. ๑ ที่ออกเอกสารสิทธิแล้วแต่ไม่ได้คืน ส.ค. ๑ ให้แก่ทางราชการเอา ส.ค. ๑ นั้น ครอบที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิและโอนกันภายหลังทั้งที่เป็นที่ดินที่ไม่เคยเสียภาษีหรือออกใบจองใด ๆ มาก่อน แต่ถ้าใครไม่ขายให้นายทุนก็ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิได้ ขณะที่การคัดค้านการออกโฉนดที่ดินอยู่ในระหว่างการสอบสวนข้อเท็จจริง ผู้ถูกฟ้องคดียังได้ออกโฉนดในระวางเดียวกันอีกเป็นครั้งที่สองและครั้งที่สามและที่ดินบางส่วนเป็นที่ดินเวนคืนของกรมชลประทานด้วย โดยออกเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๓๔ จำนวน ๙ แปลง คือโฉนดเลขที่ ๙๐๒๗-๙๐๓๐ และเลขที่ ๙๐๓๒-๙๐๓๖ ออกเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ จำนวน ๒ แปลง คือโฉนดเลขที่ ๑๐๒๑๕ และเลขที่ ๑๐๒๑๗ ออกเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ จำนวน ๔ แปลง คือโฉนดเลขที่ ๑๑๓๖๕-๑๑๓๖๘ ออกเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๔ จำนวน ๕ ฉบับ คือโฉนดเลขที่ ๑๒๒๕๕, ๑๒๒๕๗ และเลขที่ ๑๒๒๓๔-๑๒๒๓๖ โดยทุกฉบับมีตำแหน่งที่ดินตั้งอยู่ในระวาง ๕๔๓๗ IV ๙๔๐๔ ตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา และเป็นระวางของที่สาธารณประโยชน์ เป็นการออกโฉนดเป็นแห่ง ๆ ทั้ง ๆ ที่รอบหมู่บ้านจระเข้หิน ซึ่งเป็นเขตสุขาภิบาล ยังไม่มีการออกโฉนดที่ดิน กรมที่ดินได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ถึงผู้ฟ้องคดีว่า กรมที่ดินได้พิจารณาดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ได้ออกโฉนดที่ดินในเขตที่สาธารณประโยชน์ จำนวน ๒๐ แปลง และได้แจ้งให้จังหวัดนครราชสีมาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงมีความสงสัยว่าที่ดินดังกล่าวเป็นอะไรแน่ เพราะสภาตำบลแจ้งว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์ตำบลจระเข้หิน แต่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกลับถูกระงับการออก แต่ถ้าไม่ใช่ทำเลเลี้ยงสัตว์ชาวบ้านก็ออกโฉนดไม่ได้ แต่นายทุนกลับออกโฉนดได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีข้าราชการบางคนที่เห็นแก่ประโยชน์ที่นายทุนหยิบยื่นให้นำสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปขายให้แก่นายทุน จึงขอให้ศาลเพิกถอนการออกโฉนด และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การออกโฉนดที่ดินในที่พิพาทเป็นการออกโฉนดโดยการเดินสำรวจตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ (๒), (๓) ซึ่งกรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางออกไปทำการสำรวจรังวัดทำแผนที่เพื่อออกโฉนดที่ดินเมื่อปี ๒๕๓๔ รวม ๒๐ แปลง ต่อมาปี ๒๕๓๘ บริษัทอุตสาหกรรมหนองใหญ่ จำกัด ได้ซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวจากราษฎรเจ้าของที่ดินเพื่อสร้างโรงงานน้ำตาลครบุรี จำกัด และปรากฏว่าโฉนดที่ดินทั้ง ๒๐ แปลงเคยเป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งซึ่งผู้แทนสภาตำบลจระเข้หินได้นำช่างรังวัดเพื่อขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เมื่อปี ๒๕๒๗ และจังหวัดได้สั่งยกเลิกคำขอในภายหลัง โดยอ้างว่าบริเวณที่ทำเลเลี้ยงสัตว์อยู่ในเขตป่าเขาประดู่ ซึ่งที่ประชุมมีมติให้ป่าเขาประดู่ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและมีความลาดชันสูงควรให้เป็นป่าสงวน

การออกโฉนดที่ดินพิพาทจำนวน ๒๐ แปลง เป็นการออกโดยการเดินสำรวจเมื่อปี ๒๕๓๔ จึงไม่เป็นการออกทับที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด สภาตำบลจระเข้หินได้ประชุมเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ มีมติว่าจำนวนที่ดินซึ่งได้ก่อสร้างโรงงานน้ำตาลเป็นพื้นที่นอกเขตที่สาธารณประโยชน์บ้านจระเข้หิน

ศาลปกครองนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เหตุในการฟ้องคดีเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ออกโฉนดที่ดิน ๒๐ แปลง และต่อมาได้มีการก่อสร้างโรงงานน้ำตาลครบุรี จำกัด ในบริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์บ้านจระเข้หิน ตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งอำเภอครบุรีได้ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว แต่จังหวัดนครราชสีมามีมติให้เขาประดู่ซึ่งเป็นพื้นที่ต้นน้ำลำธารและมีความลาดชันสูงให้เป็นป่าสงวนโดยไม่จำแนกออกทั้งหมด จึงให้ยกเลิกคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบริเวณดังกล่าวเคยได้รับงบประมาณขุดสระน้ำเรียกว่าสระหลวงพร้อมกับปลูกหญ้าและมีโครงการจะสร้างวิทยาลัยเกษตรกรรมแต่ไม่มีงบประมาณดำเนินการ การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการออกทับที่สาธารณประโยชน์ ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งผู้ฟ้องคดีได้เคยคัดค้านการออกโฉนดที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้องผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าในการนำรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงน่าจะเป็นการนำรังวัดไม่ถูกต้องตรงตามตำแหน่งที่เป็นจริง การออกโฉนดที่ดิน ๒๐ แปลง ไม่เป็นการออกทับที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด และอ้างว่าที่ประชุมสภาตำบลจระเข้หินเมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ มีมติว่าจำนวนที่ดินซึ่งก่อสร้างโรงงานน้ำตาลเป็นพื้นที่นอกเขตที่สาธารณประโยชน์บ้านจระเข้หินอันเป็นการโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทที่ได้ออกโฉนดที่ดิน ๒๐ แปลงนั้น เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินไม่ใช่ที่สาธารณประโยชน์บ้านจระเข้หินตามที่ผู้ฟ้องคดีอ้างซึ่งมีความหมายว่า ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าที่ดินบริเวณที่ออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์ของผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงออกโฉนดที่ดินให้แก่บุคคลดังกล่าว คดีนี้จึงมีประเด็นหลักแห่งคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์บ้านจระเข้หินหรือเป็นสิทธิของผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินเป็นสำคัญ กรณีจึงเป็นเรื่องพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๔๗ และที่ ๒๑/๒๕๔๗

ศาลจังหวัดนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ไม่ได้มีข้อพิพาทโดยตรงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินกับผู้ถูกฟ้องคดี แต่เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องในฐานะเป็นราษฎรที่ต้องปกปักดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ (ทำเลเลี้ยงสัตว์) ที่ราษฎรใช้

ประโยชน์ร่วมกัน โดยกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้นำที่สาธารณประโยชน์ (ทำเลเลี้ยงสัตว์) ดังกล่าวออกโฉนดไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเห็นแก่ประโยชน์ที่นายทุนหยิบยื่นให้แล้วนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปขายให้แก่นายทุน โดยก่อนออกโฉนดผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคัดค้านการออกโฉนดไว้แล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีก็ยังดำเนินการออกโฉนดโดยไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าเป็นการออกโฉนดโดยการเดินสำรวจเมื่อปี ๒๕๓๔ จึงไม่เป็นการออกทับที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ซึ่งหมายความว่าการออกโฉนดที่ดินโดยสุจริต ไม่ได้กระทำผิดกฎหมาย คดีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่า การออกโฉนดที่ดินดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองโดยตรง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แม้ในการวินิจฉัยว่าการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อาจจะต้องวินิจฉัยถึงสิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ (ทำเลเลี้ยงสัตว์) หรือเป็นที่ดินของผู้มีชื่อในโฉนด ก็เป็นเรื่องวินิจฉัยข้อเท็จจริง เพื่อประกอบเจตนาในการออกโฉนดของผู้ถูกฟ้องคดีว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นหลักโดยตรง และหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็เป็นผลให้ต้องเพิกถอนโฉนดที่ดินและได้ที่ดินกลับคืนเป็นของแผ่นดินไม่ใช่เป็นของผู้ฟ้องคดี คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นราษฎรบ้านจระเข้หิน ตำบลจระเข้หิน อำเภอครบุรี จังหวัดนครราชสีมา ยื่นฟ้องสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาครบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์เรียกว่า "ป่าเขาประดู่" ซึ่งกระทรวงมหาดไทยไปขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่จังหวัดนครราชสีมาไม่ยอมรับรองแนวเขตให้ โดยอ้างว่าที่ดินพิพาทอยู่ในเขตป่าสงวน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๙๐๒๗-๙๐๓๐, ๙๐๓๒-๙๐๓๖, ๑๐๒๑๕, ๑๐๒๑๗, ๑๑๓๖๕-๑๑๓๖๘, ๑๒๒๕๕, ๑๒๒๕๗ และ ๑๒๒๓๔-๑๒๒๓๖ รวมจำนวน ๒๐ ฉบับ ให้แก่ผู้มีชื่อ โดยที่ดินตามโฉนดดังกล่าวมีระวางทับที่สาธารณประโยชน์ "ป่าเขาประดู่" ขอให้เพิกถอนการออกโฉนดที่พิพาทและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้อง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดี ให้การสรุปได้ว่า การออกโฉนดที่พิพาทเป็นการออกโดยการเดินสำรวจตามกฎหมาย ต่อมา บริษัทอุตสาหกรรมหนองใหญ่ จำกัด

ซื้อที่ดินตามโฉนดพิพาทจากราษฎรเพื่อก่อสร้างโรงงานน้ำดาลครบุรี จึงมิได้ออกโฉนดทับที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด ดังนั้น มูลความแห่งคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินพิพาทให้แก่ผู้มีชื่อ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการออกโฉนดดังกล่าวนี้ทับที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงขอให้เพิกถอนและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้อง แม้ผู้ฟ้องคดีจะมิได้กล่าวอ้างว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นของผู้มีชื่อเป็นสำคัญ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของผู้มีชื่อโดยตรง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสาวสายม่าน จ่อยครบุรี ผู้ฟ้องคดี สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาครบุรี ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๕/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดหนองคาย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ว่า เอาที่ดินของตนไปรวมกับที่สาธารณประโยชน์แล้วนำไปดำเนินการปฏิรูป ทั้งเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ของที่ดินพิพาทบางส่วนด้วย ขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีและห้ามเกี่ยวข้องกับที่ดินพิพาท ทั้งให้ชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ การปฏิรูปดำเนินการโดยชอบแล้ว ดังนั้น ตามคำฟ้องคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่ดินของตน ทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายื่นคำให้การต่อสู้คดีว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันแต่เลิกใช้แล้วจึงจะนำมาปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมนั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไปได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๕/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดหนองคาย

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๔ นายวิเชียร มหาเสนา ที่ ๑ นายอุเทน มหาเสนา ที่ ๒ นายบัณฑิต สมรูป ที่ ๓ นายฉลวย สีหราช ที่ ๔ นายหอม เคนรักษา ที่ ๕ นายวิเชียร แสนวัง ที่ ๖ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑ กระทรวงสาธารณสุข ที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ที่ ๓ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหนองคาย สาขาท่าบ่อ ที่ ๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดี

หมายเลขดำที่ ๓๒๙๑/๒๕๔๔ ความว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ หมู่ ๘ ตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย เนื้อที่ ๒๐ ไร่ มีนายเสาว์ คำเมืองคุณ เป็นผู้แจ้งการครอบครอง โดยซื้อมาจากผู้แจ้งการครอบครองเมื่อปี ๒๕๓๒ ที่ดินดังกล่าวมีผู้ครอบครองและทำประโยชน์ร่วมกันอยู่รวม ๓ คน คือ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ ได้ที่ดินมาด้วยการดกทอดทางมรดกมีเอกสารสิทธิ คือ น.ส. ๓ และ น.ส. ๓ ก. โดยได้ครอบครองเนื้อที่ ๗ ไร่เศษ และ ๖ ไร่เศษ ตามลำดับ ที่ดินทั้งสองแปลงดั้งอยู่ต่อเนื่องจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ฟ้องคดีที่ ๖ ถือครอง และทำประโยชน์ในที่ดินเนื้อที่ ๙ ไร่เศษ มีหลักฐานการชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท. ๖) มีชื่อ นางผึ้ง ทาสีดำ ครอบครองและทำประโยชน์ร่วมกันจนถึงปัจจุบัน ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและราษฎรอื่นครอบครองดั้งอยู่ในบริเวณที่ดินพิพาทจำนวนประมาณ ๑๐๐ ไร่ ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ ชื่อ "โคกใหญ่" และเป็นที่ดินที่ทางราชการสงวนไว้เพื่อก่อสร้างและรองรับการขยายตัวของโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชท่าบ่อในอนาคต และอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีทั้งหกได้ประชุมและทำบันทึกตกลงกันว่า ถ้าผู้ฟ้องคดีทั้งหกและราษฎรข้างเคียงซึ่งครอบครองที่ดินพิพาทที่มีหลักฐาน ส.ค. ๑ มาโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือถูกต้องด้วยประการอื่นด้วยแล้ว ทางราชการจะเสนอซื้อจากผู้ครอบครองต่อไป หรือถ้าครอบครองที่ดินมาโดยสุจริตและทำประโยชน์ด้วยตนเองมาโดยตลอดแล้วก็จะพิจารณาให้ความช่วยเหลือบรรเทาความเดือดร้อนตามหลักเกณฑ์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กำหนด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๓ และ ที่ ๔ มิได้ดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวแต่อย่างใด ที่ดินสาธารณประโยชน์โคกใหญ่ เป็นที่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกครอบครองและราษฎรอื่นอยู่อาศัยเต็มพื้นที่ ไม่เหมาะสมที่จะทำการปฏิรูป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยเข้าไปสำรวจ และไม่เคยทำการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ ได้นำที่ดินสาธารณประโยชน์โคกใหญ่ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกครอบครองทำประโยชน์มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยอนุญาตให้เป็นสถานที่ก่อสร้างและรองรับการขยายตัวของโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชท่าบ่อในอนาคต และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ หมู่ ๘ ตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากทะเบียนครอบครองที่ดินผู้ฟ้องคดีที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเห็นว่า การดำเนินการดังกล่าว เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้เดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก

๒. ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหกยังคงมีสิทธิถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองต่อไป

๓. ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเข้าไปเกี่ยวข้องกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกครอบครอง

๔. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ อันเนื่องมาจากทรัพย์สินพืชเกษตรกรรมเสียหาย จำนวน ๑๕๐,๐๐๐ บาท และชำระแก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ ให้การว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๔๗๗ และขึ้นทะเบียนตั้งแต่ปี ๒๔๘๒ ราษฎรได้เลิกใช้ประโยชน์แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ที่ดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ๒๕๓๑ และอยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะเข้าดำเนินการตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า อำนาจในการพิจารณานำที่ดิน ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ประสงค์จะนำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ตามมาตรา ๑๙ ประกอบมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้วางแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบให้ได้ข้อเท็จจริงว่าพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ โดยผ่านขั้นตอนการพิจารณาของสภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอและจังหวัด ตามลำดับ ที่ดินพิพาทสภาตำบลท่าบ่อได้มีมติยกเลิกใช้เป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับเลี้ยงสัตว์ เนื่องจากไม่มีสัตว์พาหนะของราษฎรมาเลี้ยงและพื้นผิวเป็นดินลูกรัง ไม่ควรนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเนื่องจากราษฎรและหน่วยงานราชการได้ใช้ประโยชน์ทั้งแปลง อำเภอท่าบ่อเห็นชอบตามมติสภาตำบลท่าบ่อในข้อที่ให้เลิกใช้เป็นที่สาธารณประโยชน์ คณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีมติเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์โคกใหญ่ จำนวน ๑๘๐๙ ไร่ ๑ งาน ๐๕ ตารางวา ไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ที่ดินพิพาทจำนวน ๔๗ ไร่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา เพื่อรองรับการขยายตัวของโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชท่าบ่อ แต่ที่ดินพิพาทมีผู้บุกรุก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดหนองคาย คดีหมายเลขดำที่ ๑๕๖/๒๕๔๓ และศาลได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุก ๑ ปี คำสั่งที่ให้ผู้ฟ้องคดีกับพวกออกจากที่ดินพิพาทและคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ได้รับอนุญาตให้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทจำนวน ๔๗ ไร่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา โดยถูกต้องตามกฎหมาย มีสิทธินำป้ายเหล็กไปปักเพื่อแสดงสิทธิตามกฎหมาย และมิได้นำรถไถไปทำลายทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๓ ตามที่กล่าวอ้าง เพราะในขณะนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้อนุญาตให้โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช

ท่าบ่อเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมิต้องรับผิดในค่าเสียหาย จำนวน ๓๕๐,๐๐๐ บาท ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ให้การโดยยื่นคำแถลงต่อศาลขอให้ถือเอาคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นคำให้การ เนื่องจากถูกฟ้องในคดีเดียวกัน มีส่วนเกี่ยวข้องกันหลายประเด็น ที่ดินดังกล่าวนำไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ เนื่องจากมีราษฎรทำสวนปลูกบ้าน บ่อปลา บ่อน้ำสาธารณะ ดังนั้น มติที่ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำที่ดินสาธารณประโยชน์โคกใหญ่ไปดำเนินการเพื่อเกษตรกรรมจึงชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าที่ดินพิพาทที่ได้ถูกเพิกถอนที่สาธารณประโยชน์แล้วอยู่ในความดูแลครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกอ้างว่า ที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ หมู่ ๘ ตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย เป็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กรณีจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอ้างว่า มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ หมู่ที่ ๘ ตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย เนื้อที่ ๒๐ ไร่ ซึ่งการนำที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกครอบครองตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ดังกล่าวไปปฏิรูปที่ดินโดยอ้างว่า ที่ดินพิพาทอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและนำที่ดินพิพาทไปจัดให้แก่โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชท่าบ่อ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกฟ้องขอให้ตนมีสิทธิถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทซึ่งตนได้ครอบครองและทำประโยชน์ตลอดจนประเด็นต่อเนื่องกับข้อพิพาทดังกล่าวนั้น จำเป็นต้องพิจารณาว่าที่ดินพิพาทที่นำมาปฏิรูปนั้นเป็นที่ดินประเภทใด เป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินหรือไม่ และหากเป็นที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งหกหรือโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชท่าบ่อ ผู้ใดมีคุณสมบัติอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๕ จะพิจารณาในการปฏิรูปที่ดินถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งหกประสงค์ให้ศาลตรวจสอบว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเป็นการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าที่กระทำต่อผู้ฟ้องคดีทั้งหกหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดหนองคายพิจารณาแล้วเห็นว่า มูลเหตุที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกดำเนินคดีแก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งเพิกถอน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ ตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเดิมอยู่ในเขตบริเวณที่สาธารณประโยชน์ทำเลเลี้ยงสัตว์โคกใหญ่ ซึ่งได้ประกาศหวงห้ามตั้งแต่ปี ๒๔๗๑ ก่อนที่จะมีการแจ้งออก ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และขับไล่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกออกจากที่พิพาทโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ มีภูมิลำเนาอยู่ที่อำเภอเมืองอุดรธานี ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอ้างว่าได้ครอบครองที่ดินพิพาทโดยชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการปฏิรูปที่ดินในที่ดินพิพาทซึ่งตั้งอยู่ในอำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมาย โดยมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกและไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องในที่ดินอีก นั้น เห็นว่า คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งหก แสดงถึงเจตนาที่จะได้ที่ดินพิพาทเป็นของตนเองตามที่อ้างว่ามีสิทธิครอบครอง การวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีทั้งหกมีสิทธิครอบครองในที่พิพาทตามที่อ้าง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกหรือไม่ จำเป็นต้องพิสูจน์การครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งหกเสียก่อน ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกอ้างว่าฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีนำที่ดินพิพาทไปจัดให้แก่โรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราชท่าบ่อเป็นการกระทำไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งหกนำข้อพิพาททางแพ่งและอาญาเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท ซึ่งกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลจังหวัดหนองคายไปฟ้องที่ศาลอื่น โดยเนื้อหาสาระในข้อที่จะต้องวินิจฉัยในประเด็นหลักไม่แตกต่างกัน กล่าวคือ สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีทั้งหกซึ่งจะต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามฟ้องคดีนี้ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งหกเป็นเจ้าของผู้ครอบครองที่ดิน ที่ตำบลท่าบ่อ อำเภอท่าบ่อ จังหวัดหนองคาย ตาม ส.ค. ๑ น.ส. ๓ น.ส. ๓ ก. และเอกสารการชำระภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท. ๖) ที่ดินดังกล่าวอยู่ในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ “โคกใหญ่” ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๓ นำที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว รวมทั้งที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งหกไปดำเนินการปฏิรูป โดยที่

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยเข้าไปสำรวจและทำการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๓๕ ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากทะเบียนครอบครองที่ดิน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยกอุทธรณ์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ และที่ ๔ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งหกให้ยังคงมีสิทธิถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ครอบครองต่อไป ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้าเข้าไปเกี่ยวข้องกับที่ดิน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากทรัพย์สินพืชเกษตรกรรมเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๓ ที่ ๔ และที่ ๕ ให้การทำนองเดียวกันว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์เป็นทำเลเลี้ยงสัตว์ ต่อมาราษฎรเลิกใช้ประโยชน์แล้วตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ที่ดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินเมื่อปี ๒๕๓๑ และอยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่จะเข้าดำเนินการตามกฎหมายในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ที่ดินพิพาทมีผู้บุกรุก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงฟ้องผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดหนองคาย และศาลในคดีดังกล่าวได้มีคำพิพากษาลงโทษจำคุก ๑ ปี คำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง ดังนั้น ตามคำฟ้องคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งหก ยื่นคำฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษา หรือคำสั่งให้รับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่ดินของตน ทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งห้ายื่นคำให้การต่อสู้คดีว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เลิกใช้แล้วจึงจะนำมาปฏิรูปเพื่อเกษตรกรรมนั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดี หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไปได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ระหว่างคู่กรณีอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายวิเชียร มหาเสนา ที่ ๑ นายอุเทน มหาเสนา ที่ ๒ นายบัณฑิต สมรูป ที่ ๓ นายฉลวย สีหราช ที่ ๔ นายหอม เคนรักษา ที่ ๕ นายวิเชียร แสนวัง ที่ ๖ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑ กระทรวงสาธารณสุข ที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคาย ที่ ๓ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหนองคาย สาขาท่าบ่อ ที่ ๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ ๕ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๖/๒๕๔๘ คำพิพากษาศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี
คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

คดีที่ผู้ร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคำพิพากษาที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน ซึ่งมูลความแห่งคดีนี้สืบเนื่องมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ได้ออกคำสั่งที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่องอนุญาตให้ข้าราชการครูออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดโดยไม่แจ้งเรื่องการชดใช้ทุนก่อนที่จะมีคำสั่ง ต่อมาศาลยุติธรรมพิพากษาให้ผู้ร้องและผู้ค้ำประกันต้องร่วมกันรับผิดตามสัญญาใช้ทุนแก่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวเฉพาะส่วนของผู้ร้อง โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง ซึ่งคำพิพากษาของทั้งสองศาลต่างถึงที่สุด แม้ว่าผู้ร้องจะยื่นคำร้องคดีนี้เมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งพิพากษาภายหลังถึงที่สุดแต่กำหนดเวลาดังกล่าวหาใช่อายุความที่จะต้องฟ้องคดีภายในกำหนดเมื่อปรากฏว่าคู่ความยังคงได้รับการเยียวยาความเสียหายไม่เสร็จสิ้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลสมควรรับคำร้องของผู้ร้อง ตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่องการพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔ และเมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยเพิกถอนคำสั่งฉบับพิพาทเฉพาะส่วนของผู้ร้องและสั่งให้ผู้ร้องกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมแล้วนั้น ถือได้ว่า ผู้ร้องได้กลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนลาศึกษาต่อแล้วด้วย ดังนั้น คำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่ให้ผู้ร้องและผู้ค้ำประกันร่วมกันชดใช้ค่าปรับฐานผิดสัญญาใช้ทุนอันเนื่องมาจากผู้ร้องลาออกจากราชการตามโครงการดังกล่าวในขณะรับราชการใช้ทุนยังไม่ครบ โดยผู้ร้องและผู้ค้ำประกันได้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามคำพิพากษาไปแล้วบางส่วน จึงไม่อาจบังคับคดีต่อไปได้ จึงสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยมิให้บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี และให้คืนเงินที่ได้รับชำระทั้งหมดให้แก่ผู้ร้องและผู้ค้ำประกันต่อไป

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๖/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘

เรื่อง คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

ระหว่าง
- คำพิพากษาศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี
- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

การเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ

นายชุลี ธรรมวิศาล ส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

ข้อเท็จจริงในคดี

นายชุลี ธรรมวิศาล ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๔๘ ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีนายชุลี ธรรมวิศาล ข้าราชการครู ตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ โรงเรียนเกาะสมุย กรมสามัญศึกษา

(ปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน) ได้รับคำสั่งของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ให้ออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณอายุก่อนกำหนด รุ่นที่ ๑ ในขณะที่รับราชการชดใช้ทุนยังไม่ครบ ซึ่งกรมสามัญศึกษา โจทก์ ได้ยื่นฟ้องนายชุลี ธรรมวิศาลและผู้ค้ำประกัน รวม ๗ คน จำเลย ให้ชดใช้ทุนและเบี้ยปรับตามสัญญาให้ข้าราชการลาไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ จำนวน ๑,๕๖๕,๔๗๔.๖๙ บาท และให้ชำระดอกเบี้ย ในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปีของต้นเงิน จำนวน ๑,๔๕๓,๒๐๐.๐๖ บาท และศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีคำพิพากษาให้จำเลยกับพวกร่วมกันชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยตามฟ้อง (คดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๘๑๙/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๓๙๒/๒๕๔๕) ซึ่งนายชุลี ธรรมวิศาลเห็นว่า คำพิพากษาดังกล่าวของศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานีขัดแย้งกับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ.๒๘๖/๒๕๔๗ หมายเลขแดงที่ อ.๑๑๓/๒๕๔๗ ระหว่างนายชุลี ธรรมวิศาล ผู้ฟ้องคดี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (กรมสามัญศึกษา เดิม) ผู้ถูกฟ้องคดี กรณีศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้เพิกถอนคำสั่งของสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว เนื่องจากเงื่อนไขของโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณอายุก่อนกำหนด รุ่นที่ ๑ ไม่ได้กำหนดว่าการลาออกจะต้องชดใช้ทุนตามสัญญาลาศึกษาต่อ ทำให้ผู้ฟ้องคดีสำคัญผิดในคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมโครงการ อันเป็นการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสาระสำคัญแห่งนิติกรรมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีคุณสมบัติตามโครงการที่กำหนดไว้ อีกทั้งเมื่อคณะกรรมการโครงการพิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบให้ข้าราชการตามบัญชีรายชื่อที่ผู้ถูกฟ้องคดีจัดทำเสนอมาทุกรายที่มีคุณสมบัติครบถ้วนเข้าร่วมโครงการดังกล่าวได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการพิจารณาก่อนที่ผู้มีอำนาจอนุญาตการลาออกจะมีคำสั่งอนุญาตให้ลาออก ให้ส่วนราชการดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องครบถ้วนของคุณสมบัติของผู้ได้รับความเห็นชอบให้ลาออกจากราชการตามโครงการอีกครั้งหนึ่งก่อนออกคำสั่งและเร่งรัดดำเนินการออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้ขอลาออกตามโครงการโดยเร็วที่สุด ภายในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ หากมีข้าราชการตามโครงการประสงค์จะอยู่รับราชการต่อไปให้แจ้งให้ผู้นั้นแจ้งขอระงับการเข้าร่วมโครงการเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้บังคับบัญชาพร้อมสำเนาให้คณะกรรมการโครงการทราบก่อนวันที่การลาออกจากราชการจะมีผล ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งให้สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบและดำเนินการต่อไป แต่สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี มิได้แจ้งผู้ฟ้องคดีหรือผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ลาออกรายอื่น ๆ ทราบแต่อย่างใดและผู้ฟ้องคดีก็มิเคยได้รับแจ้งเรื่องการชดใช้ทุนก่อนที่จะมีคำสั่งให้ออกจากราชการ

จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสที่จะทบทวนการตัดสินใจของตนเองอีกครั้งหนึ่ง การที่สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับถัดไปของผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการแจ้งเรื่องต่าง ๆ ดังที่กล่าวมานั้นเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งให้ออกจากราชการดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นายชุลี ธรรมวิศาล ขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับคำพิพากษาของศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่สั่งให้นายชุลี และผู้ค้ำประกันชำระเงินดังกล่าวโดยได้ผ่อนชำระไปบางส่วนแล้ว ทั้งที่ศาลปกครองสูงสุดได้พิพากษาแล้วว่าคำสั่งให้ออกจากราชการเป็นคำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้คืนตำแหน่งและเงินใด ๆ ที่เรียกเก็บไป โดยได้ส่งเรื่องให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ได้แก้ไขบรรเทาความเดือดร้อนด้วยแล้ว จึงขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน โดยสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ได้ทำคำชี้แจงว่า สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ได้ออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่องอนุญาตให้ข้าราชการครูออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดี และสั่งให้นายชุลี ธรรมวิศาล กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ที่ ๖๖/๒๕๔๘ เรื่องให้ข้าราชการกลับเข้ารับราชการ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ส่วนเงินค่าปรับกรณีผิดสัญญาลาศึกษาต่อที่นายชุลีและผู้ค้ำประกันได้ชำระเงินตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานีไปบางส่วนแล้วและนายชุลีขอคืนนั้น สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ อยู่ระหว่างดำเนินการหารือกับกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ ขณะนี้ (วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๗) นายชุลีคงค้างชำระ จำนวน ๕๔๐,๗๐๘.๔๘ บาท

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คู่ความที่เกี่ยวข้องจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองสูงสุด

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ถ้ามีคำพิพากษาหรือ

สั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกันในคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกัน จนเป็นเหตุให้คู่ความไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมหรือมีความขัดแย้งในเรื่องฐานะหรือความสามารถของบุคคล คู่ความ หรือบุคคลซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงตามคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวอาจยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการเพื่อขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวได้ภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ออกภายหลังถึงที่สุด..."

กรณีนี้โจทก์และผู้ฟ้องคดีได้นำคดีขึ้นสู่ศาลสองศาล คือศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม และศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลปกครอง โดยทั้งสองศาลมีมูลความแห่งคดีมาจากคำสั่งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่อง อนุญาตให้ข้าราชการครูออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด จึงเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันตามมาตรา ๑๔ เมื่อศาลยุติธรรมตัดสินให้นายซุลีและผู้ค้ำประกัน จำเลยต้องร่วมกันรับผิดฐานผิดสัญญาใช้ทุน และศาลปกครองตัดสินให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคำพิพากษาของทั้งสองศาลนั้นถึงที่สุดแล้วย่อมเป็นเหตุให้คู่ความไม่อาจบังคับหรือปฏิบัติการชำระหนี้ได้ถูกต้อง ถือได้ว่าเป็นกรณีคำพิพากษาที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน ซอบที่คู่ความจะยื่นคำร้องขอให้มีการวินิจฉัยตามมาตรานี้ได้ แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำร้องเมื่อพ้นหกสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งพิพากษาภายหลังถึงที่สุด แต่กำหนดเวลาดังกล่าวหาใช่อายุความที่จะต้องฟ้องคดีภายในกำหนด เมื่อปรากฏว่าคู่ความยังคงได้รับการเยียวยาความเสียหายไม่เสร็จสิ้น เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลสมควรรับคำร้องของนายซุลี ธรรมวิศาล ตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔

คำพิพากษาในคดีของทั้งสองศาลวินิจฉัยต่างกัน โดยศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่านายซุลี ธรรมวิศาล จำเลย ลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนด ในขณะที่รับราชการใช้ทุนลาไปศึกษาต่อยังไม่ครบ อันเป็นการผิดสัญญาพิพากษาให้นายซุลี และผู้ค้ำประกันร่วมกันชำระเงินจำนวน ๑,๕๖๕,๔๗๔.๖๙ บาท และให้ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ของต้นเงิน จำนวน ๑,๔๕๓,๒๐๐.๐๖ บาท ส่วนศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคำสั่งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ ที่ให้นายซุลีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากกระทำการไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ และพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

จึงต้องพิจารณาว่าคู่ความต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลใด ซึ่งตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง บัญญัติให้พิจารณาโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม และความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล แล้วให้กำหนดแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว

การที่ศาลปกครองได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดเฉพาะส่วนของนายชุลี โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง สืบเนื่องมาจากสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ (สำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี เดิม) ไม่แจ้งเรื่องการชดใช้ทุนก่อนที่จะมีคำสั่งให้ออกจากราชการ ทำให้นายชุลีไม่มีโอกาสที่จะทบทวนการตัดสินใจของตนเองอีกครั้งหนึ่ง โดยถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น เมื่อสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยเพิกถอนคำสั่งสำนักงานสามัญศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ ๑๙๘/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๒ เรื่อง อนุญาตให้ข้าราชการครูออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดเฉพาะส่วนของนายชุลี และสั่งให้นายชุลี กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ ตามคำสั่งสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาสุราษฎร์ธานี เขต ๑ ที่ ๖๖/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ แล้วนั้น กรณีจึงถือได้ว่านายชุลีได้กลับเข้ารับราชการเพื่อชดใช้ทุนลาศึกษาต่อแล้วด้วย ดังนั้น คำพิพากษาของศาลยุติธรรมที่ให้นายชุลี และผู้ค้ำประกันร่วมกันชดใช้ค่าปรับฐานผิดสัญญาใช้ทุนอันเนื่องมาจากนายชุลีลาออกจากราชการตามโครงการดังกล่าวในขณะรับราชการใช้ทุนยังไม่ครบ โดยนายชุลีและผู้ค้ำประกัน ได้ปฏิบัติการชำระหนี้ตามคำพิพากษาไปแล้วบางส่วน จึงไม่อาจบังคับคดีต่อไปได้ และสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานต้องคืนเงินที่ได้รับชำระไปแล้วแก่นายชุลีและผู้ค้ำประกันด้วย

ฉะนั้น เมื่อคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรมและความเป็นไปได้ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว จึงสมควรให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานปฏิบัติตามคำพิพากษาของ ศาลปกครองสูงสุด โดยมิให้บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี และให้คืนเงินที่ได้รับชำระทั้งหมดให้แก่นายชุลีและผู้ค้ำประกันต่อไป

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีคำพิพากษาที่ถึงที่สุดขัดแย้งกัน ระหว่างศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานีและศาลปกครองสูงสุด ให้คู่ความปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด โดยมิให้บังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี และให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานคืนเงินที่ได้รับชำระทั้งหมดให้แก่นายชุลีและผู้ค้ำประกันต่อไป

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๗/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดอุดรธานี
ศาลปกครองขอนแก่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นจำเลยที่ ๓ ว่า จำเลยที่ ๓ มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสามแปลง ที่โจทก์ซื้อที่ดินจากจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ โดยจำเลยทั้งสองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดจำเลยที่ ๓ ร่วมกันยืนยัน และรับรองทำให้โจทก์หลงเชื่อว่าเป็นที่ดินที่มีการออกหลักฐานอย่างถูกต้องและไม่มีการรุกล้ำที่สาธารณะหรือเป็นที่ต้องห้ามตามกฎหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้จำเลยที่ ๓ ร่วมรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานที่ดิน และจากการที่จำเลยที่ ๓ ได้ออกหลักฐานในที่ดินโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนทำให้โจทก์เชื่อโดยสุจริตว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวเป็นที่ดินที่สามารถครอบครอง และทำประโยชน์ได้และซื้อที่ดินดังกล่าวไว้ ดังนั้นในการออก น.ส. ๓ ก. ของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจไว้ และการเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวก็เป็นอำนาจหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้เช่นกัน ทั้งคำสั่งเพิกถอนถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคดีนี้ไม่มีข้อโต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดิน การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยที่ ๓ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๗/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง ศาลจังหวัดอุดรธานี
ศาลปกครองขอนแก่น

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดอุดรธานีส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๗ นายโกเมศ ทีฆธนานนท์ โจทก์ ยื่นฟ้อง นายขันดี ตระกูลชัยอนันต์ ที่ ๑ นางสุวิทย์หรือสุนิจนันต์ ตระกูลชัยอนันต์ หรือจันทร์รังศรี ที่ ๒ กรมที่ดิน ที่ ๓ จำเลย ต่อศาลจังหวัดอุดรธานี เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๖๔๙/๒๕๔๗ ความว่าในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ จำเลยที่ ๑ ได้เสนอขายที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๘๑

และเลขที่ ๘๒ ตั้งอยู่ที่ตำบลโคกกลาง อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี รวม ๒ แปลง แก่โจทก์ และจำเลยที่ ๒ ได้เสนอขายที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๙๓ ตั้งอยู่ที่ตำบลโคกกลาง อำเภอโนนสะอาด จังหวัดอุดรธานี แก่โจทก์ โดยจำเลยทั้งสองทำให้โจทก์หลงเชื่อว่าที่ดินทั้งสามแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีหลักฐานการครอบครองถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งยังร่วมกับเจ้าพนักงานที่ดิน หัวหน้าสำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี สาขากุมภวาปี ส่วนแยกโนนสะอาดในขณะนั้น ยืนยันว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีการออกหลักฐานอย่างถูกต้อง และไม่มีการรุกล้ำที่สาธารณะหรือเป็นที่ดินต้องห้ามตามกฎหมายอย่างใด ๆ โจทก์จึงซื้อที่ดินทั้งสามแปลงไว้ แต่ปรากฏว่าเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ จำเลยที่ ๓ ได้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทั้งสามฉบับ เนื่องจากการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวเป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะมีการนำหนังสือแสดงสิทธิครอบครอง (ส.ค.๑) ที่แจ้งไว้สำหรับที่ดินแปลงอื่นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และที่ดินทั้งสามแปลงตั้งอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย โจทก์เห็นว่าการกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นการกระทำในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากจำเลยที่ ๓ ทั้งจำเลยที่ ๓ ได้ออกหลักฐานในที่ดินดังกล่าวโดยประมาทเลินเล่อ ทำให้โจทก์เชื่อโดยสุจริตว่าเป็นที่ดินที่สามารถครอบครองและทำประโยชน์ได้ จำเลยที่ ๓ จึงต้องร่วมรับผิดในการกระทำดังกล่าว ขอให้บังคับจำเลยทั้งสามร่วมกันชำระเงินค่าเสียหายเป็นเงินค่าซื้อที่ดินทั้ง ๓ แปลง จำนวน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท และค่าเสียหายที่โจทก์ได้เตรียมการสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมีในที่ดินแปลงดังกล่าวจำนวน ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

จำเลยที่ ๑ ให้การว่า ก่อนที่โจทก์จะตกลงซื้อที่ดินจากจำเลยที่ ๑ โจทก์ได้ตรวจสอบความถูกต้องของที่ดินแล้ว ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวมีการออกหลักฐานถูกต้องและไม่มีการรุกล้ำที่สาธารณะหรือต้องห้ามตามกฎหมาย ดังนั้นจำเลยที่ ๑ จึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ และไม่ต้องรับผิดใช้ค่าที่ดิน ส่วนที่โจทก์เรียกร้องค่าเสียหายในการเตรียมการสร้างโรงงานผลิตปุ๋ยเคมี ค่าเสียหายดังกล่าวเป็นเพียงโครงการของโจทก์ที่เตรียมขอกู้เงินจากสถาบันการเงินเท่านั้น ซึ่งสถาบันการเงินจะอนุมัติตามโครงการของโจทก์หรือไม่ โจทก์ก็มิได้กล่าวอ้างมาในคำฟ้อง และค่าเสียหายในส่วนนี้ก็เป็นค่าเสียหายที่สูงเกินความเป็นจริง

จำเลยที่ ๒ ขาดนัดยื่นคำให้การ

จำเลยที่ ๓ ให้การพร้อมทั้งโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า จำเลยที่ ๓ ไม่ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์เพราะจำเลยที่ ๓ ไม่เคยมอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินรับรองว่าที่ดินที่ถูกเพิกถอนเป็นที่ดินที่ไม่มีการรุกล้ำที่สาธารณะหรือที่ดินต้องห้ามตามกฎหมายใด ๆ ดังที่โจทก์กล่าวอ้างแต่ประการใด ทั้งโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ ๓ ต่อศาลจังหวัดอุดรธานีเนื่องจาก จำเลยที่ ๓

เป็นส่วนราชการระดับกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคล สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่จำเลยที่ ๓ มีคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งสามแปลง เนื่องจากเป็นการออกโดยอาศัยหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะนำหลักฐาน ส.ค.๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานขอออก น.ส. ๓ ก. ประกอบกับที่ดินตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ได้จำแนกเป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีโดยไม่ปรากฏว่ามีการแจ้งการครอบครองไว้ก่อนตามกฎหมาย จึงเป็นที่ดินต้องห้ามและไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

โจทก์ยื่นคำชี้แจงว่า โจทก์ฟ้องจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ร่วมกันกับเจ้าพนักงานที่ดิน หัวหน้าสำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี สาขากุมภวาปี ยืนยันว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ออกหลักฐานอย่างถูกต้องและไม่มีการรุกล้ำที่สาธารณะหรือต้องห้ามตามกฎหมายอย่างใด หากโจทก์ซื้อก็สามารถทำประโยชน์ได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย นอกจากนี้มีนายอำเภอโนนสะอาด (ในขณะที่ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์) เป็นผู้ตรวจสอบความถูกต้องและลงลายมือชื่อในการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทำให้โจทก์หลงเชื่อซื้อที่ดินดังกล่าวไว้ เป็นลักษณะที่เจ้าพนักงานที่ดินร่วมกับบุคคลภายนอกกระทำความผิดโดยไม่สามารถแบ่งแยกการกระทำได้ อีกทั้งจำเลยที่ ๓ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนและสรุปผลว่าเจ้าพนักงานที่ดินกระทำความผิดจริง และโจทก์ไม่ได้ฟ้องจำเลยที่ ๓ ในการออกคำสั่งตามที่จำเลยที่ ๓ กล่าวอ้างในคำให้การ เพราะการออกคำสั่งของจำเลยที่ ๓ ไม่เข้าองค์ประกอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) “คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ”

ศาลจังหวัดอุดรธานีเห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องให้จำเลยทั้งสามร่วมกันรับผิดในมูลละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ โดยกล่าวอ้างว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี สาขากุมภวาปี ส่วนแยกโนนสะอาด ร่วมกับจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ หลอกลวงโจทก์โดยร่วมกันยืนยันว่าที่ดินที่จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ นำไปเสนอขายแก่โจทก์เป็นที่ดินที่มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ถูกต้องตามกฎหมายเป็นเหตุให้โจทก์หลงเชื่อและซื้อที่ดินจากจำเลยที่ ๑ ที่ ๒

กรณีจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาโดยทั่วไปของเจ้าพนักงานที่ดิน มิใช่การกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ แต่อย่างใด ทั้งคดีนี้โจทก์มิได้มีคำขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่สั่งให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้งสามแปลงของโจทก์ ศาลจึงต้องใช้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยลักษณะละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ชี้ขาด ดังนั้น คดีในส่วนของจำเลยที่ ๓ จึงไม่อยู่ในบังคับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า มูลเหตุของคดีนี้มาจากการที่จำเลยที่ ๓ ออกคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินทั้งสามแปลงของโจทก์ เพราะการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินพิพาทดังกล่าวโดยการซื้อตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์จากจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของที่ดินพิพาทย่อมทำให้โจทก์ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งดังกล่าว แม้โจทก์ไม่ได้ฟ้องจำเลยที่ ๓ เพื่อขอให้มีการเพิกถอนหรือยกเลิกคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่โจทก์ฟ้องว่า การที่จำเลยที่ ๓ ออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยประมาทเลินเล่อและเจ้าพนักงานที่ดินในสำนักงานที่ดินจังหวัด ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคของจำเลยที่ ๓ ร่วมกับบุคคลภายนอกกระทำการยืนยันว่าที่ดินที่พิพาทเป็นที่ดินที่มีการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ไม่รุกล้ำที่สาธารณะและไม่เป็นที่ดินต้องห้ามตามกฎหมายใด ๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากจำเลยที่ ๓ เป็นเหตุให้โจทก์หลงเชื่อในความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว และได้ดำเนินการจดทะเบียนนิติกรรมซื้อขายและจำนองโดยถูกต้องตามกฎหมาย โจทก์จึงฟ้องให้จำเลยที่ ๓ ต้องร่วมรับผิดในการกระทำดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดินอันเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ดังนั้นเมื่อจำเลยที่ ๓ ในฐานะหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีภารกิจตามที่กฎหมายแบ่งส่วนราชการกำหนดไว้เกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลโดยการออกหนังสือแสดงสิทธิและในการบริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เมื่อมีการฟ้องคดีว่า เจ้าหน้าที่ของตนกระทำการรับรองความถูกต้องของที่ดินพิพาททำให้โจทก์หลงเชื่อว่าเป็นที่ดินที่มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยถูกต้องและไม่เป็นที่ดินต้องห้ามตามกฎหมายใด จึงเป็นการกระทำที่อาศัยการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ จำเลยที่ ๓ จึงต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ตาม

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเห็นว่าคดีในส่วนจำเลยที่ ๓ เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ เป็นคดีที่เอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเอกชนด้วยกันและจากหน่วยงานทางปกครองอันเนื่องมาจากการทำละเมิด ซึ่งศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นสอดคล้องกันว่า คดีในส่วนจำเลยที่ ๑ และ ที่ ๒ ซึ่งเป็นเอกชน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คงมีปัญหาวินิจฉัยเฉพาะในส่วนของจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

โจทก์เป็นเอกชนยื่นฟ้องกรมที่ดินเป็นจำเลยที่ ๓ ข้อเท็จจริงตามฟ้องสรุปได้ว่า โจทก์ซื้อที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๓ แปลง จากจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวและเจ้าพนักงานที่ดิน หัวหน้าสำนักงานที่ดินจังหวัดอุดรธานี สาขา

กุมภาวาปี ส่วนแยกโนนสะอาดในขณะนั้น ร่วมกันยืนยันและรับรองทำให้โจทก์หลงเชื่อว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่มีการออกหลักฐานอย่างถูกต้อง และไม่มีการรุกล้ำที่สาธารณะหรือเป็นที่ต้องห้ามตามกฎหมาย แต่ปรากฏว่าต่อมาจำเลยที่ ๓ มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวทั้งสามแปลง เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้จำเลยที่ ๓ ร่วมรับผิดในการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานที่ดิน และจากการที่จำเลยที่ ๓ ได้ออกหลักฐานในที่ดินโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จนทำให้โจทก์เชื่อโดยสุจริตว่าที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวเป็นที่ดินที่สามารถครอบครองและทำประโยชน์ได้และซื้อที่ดินดังกล่าวไว้ โดยคำฟ้องของโจทก์มิได้มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน คดีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าการที่โจทก์กล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดจำเลยที่ ๓ กระทำละเมิดต่อโจทก์และการที่จำเลยที่ ๓ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่

เหตุแห่งการฟ้องคดีมาจากการที่จำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในที่ดินทั้งสามแปลงโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในที่ดินดังกล่าวในเวลาต่อมา ซึ่งการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น เจ้าพนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบและพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจไว้ และการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวก็เป็นอำนาจหน้าที่ ที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้เช่นกัน ทั้งคำสั่งเพิกถอนถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีไม่มีข้อโต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดิน ฉะนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยที่ ๓ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายโกเมศ ฑีฆธนานนท์ โจทก์ นายขันดี ตระกูลชัยอนันต์ ที่ ๑ นางสุวิทย์หรือสุนิจนันต์ ตระกูลชัยอนันต์ หรือจันทร์รังศรี ที่ ๒ กรมที่ดิน ที่ ๓ จำเลยนั้น สำหรับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนจำเลยที่ ๓ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๘/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดสมุทรปราการ

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒))

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดูแลรักษาลำรางสาธารณประโยชน์ให้พ้นจากการที่ถูกราษฎรบุกรุกโดยไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๘/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ระหว่าง
- ศาลปกครองกลาง
- ศาลจังหวัดสมุทรปราการ

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ นางสาวโกศล คงเจริญ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภอบางบ่อ ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการสาขาบางพลี ที่ ๒ สารวัตรสถานีตำรวจภูธรตำบลบางพลีน้อย ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๗/๒๕๔๖ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่านาแปลงที่ติดกับลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหล

ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ลำรางดังกล่าวถูกนายลี ภู่หลำ และนางประเสริฐ ภู่หลำ เจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๕๓๐๒ และเลขที่ ๖๙๑๗ ซึ่งอยู่แปลงตรงข้ามลำรางและแปลงข้างเคียงที่นาที่ผู้ฟ้องคดีทำนาอยู่ บุกรุกครอบครองและสร้างรั้วลวดหนามปิดกั้น ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถใช้ประโยชน์จากลำรางพิพาทได้ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนขอความเป็นธรรมจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาเป็นเวลา ๔ ปีเศษ แต่ไม่มีความคืบหน้าจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นเรื่องขอรังวัดที่ดินของนายลีและนางประเสริฐเพื่อกันเขตที่สาธารณประโยชน์ออกจากที่ดินของบุคคลดังกล่าวโดยเร็ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เร่งรัดการรังวัดสำรวจที่ดินราษฎรที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลให้เสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เร่งรัดดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๔๖

ต่อมา วันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีเสนอคำฟ้องเพิ่มเติม โดยยื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ๔ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรีที่ ๕ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย ที่ ๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดี ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ทำการก่อสร้างทางหลวงพิเศษสายกรุงเทพ-ชลบุรี ข้ามลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลโดยไม่ก่อสร้างสะพานหรือท่อลอดเป็นเหตุให้น้ำไหลเข้านาผู้ฟ้องคดีไม่ได้อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงที่ ๗ ละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาลำรางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ เนื่องจากข้อหาที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เป็นคำฟ้องเพิ่มเติมที่ไม่ชอบ ศาลรับฟ้องไว้โดยผิดหลงอันเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบ อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้ขอถอนฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงที่ ๗ เนื่องจากยื่นฟ้องโดยเข้าใจผิดว่าผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ได้ตรวจสอบและติดตามแก้ไขปัญหาให้กับผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด แต่ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการเกี่ยวกับการบุกรุกลำรางสาธารณประโยชน์เนื่องจากแนวเขตลำรางสาธารณประโยชน์ที่ปรากฏตามระวางหลักฐานแผนที่ ร.ศ. ๑๒๕ ไม่สามารถชี้ชัดความกว้าง และไม่สามารถหาข้อยุติได้ ประกอบกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้รังวัดออกโฉนดที่ดินอย่างถูกต้องอ้างการครอบครองตามเนื้อที่ของตนเอง ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ต้องใช้ความพยายามไกล่เกลี่ย และดำเนินการต่าง ๆ หลายขั้นตอนเพื่อยุติปัญหาดังกล่าว ทั้งได้ขอความอนุเคราะห์ช่างเทคนิคจากสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการตรวจสอบเอกสารการรังวัดออกโฉนดหลักฐานที่ดินข้างเคียงลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลแปลงต่าง ๆ ที่พิพาท เพื่อให้ทราบความกว้างของลำรางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม ในส่วนคำขอของ

ผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินของราษฎรข้างเคียงลำรางสาธารณประโยชน์นั้น แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีอำนาจขอรังวัดสอบเขตที่ดินของเอกชน ซึ่งเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงลำรางสาธารณประโยชน์ทุกแปลงจะต้องยื่นคำร้องและนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของตนยื่นคำขอสอบเขตหรือตรวจสอบเนื้อที่เอง ทั้งนี้ ตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๑๑/ว ๑๖๕๖๒ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๕

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ได้ออกโฉนดเลขที่ ๕๓๐๒ และเลขที่ ๖๙๑๗ ให้แก่นายลีและนางประเสริฐโดยชอบด้วยกฎหมาย ทั้งได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความถูกต้องตามระเบียบและกฎหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แจ้งว่า ได้ให้เจ้าหน้าที่ออกไปรังวัดตรวจสอบข้อเท็จจริงบริเวณที่ดินพิพาทและขึ้นรูปแผนที่จากผลการรังวัดเรียบร้อยแล้ว ส่วนกรณีจะมีการบุกรุกครอบครองที่ดินส่วนหนึ่งของลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลหรือไม่ เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอบางบ่อผู้ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์

ศาลปกครองกลางเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดูแลรักษาลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหล ปล่อยให้นายลีและนางประเสริฐ บุกรุกครอบครองลำรางสาธารณประโยชน์ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากลำรางดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการรังวัดตรวจสอบแนวเขตลำรางสาธารณประโยชน์ที่พิพาทปรากฏว่า นายลีและนางประเสริฐคัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าที่ดินของตนมีการรังวัดออกโฉนดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ และมีตำแหน่งของหลักเขตตั้งอยู่อย่างถูกต้องแล้ว จึงเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้อง การที่จะวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจำต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่านายลีและนางประเสริฐทำการบุกรุกครอบครองเป็นที่ดินส่วนหนึ่งของลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลหรือเป็นที่ดินในกรรมสิทธิ์ของบุคคลทั้งสองอันเป็นกรณีโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน คือที่ดิน ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้แก่ ศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๕ ที่ ๒๔/๒๕๔๗ ที่ ๒๕/๒๕๔๗ และที่ ๒๖/๒๕๔๗

ศาลจังหวัดสมุทรปราการเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ปล่อยให้นายลีและนางประเสริฐบุกรุกครอบครองลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากลำรางดังกล่าวได้เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการรังวัดตรวจสอบแนวเขตลำรางพิพาทแล้วปรากฏว่านายลีและนางประเสริฐคัดค้านการรังวัดอ้างว่าที่ดินของตนมีการออกโฉนดโดยถูกต้อง การตรวจสอบ

แนวเขตลำรางพิพาทมีปัญหาเพราะขณะมีการตรวจสอบที่พิพาทลำรางตื้นเขินไม่มีสภาพเป็นลำราง และที่ดินแนวเขตติดต่อกับลำรางนั้นก็มีการออกโฉนดหลายแปลงและมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยเร็ว ในทำนองว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ประเด็นในคดีจึงมีว่า "ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดูแลรักษาลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลหรือไม่" ไม่ได้มีประเด็นโต้แย้งกันเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิในทรัพย์สิน และข้อสำคัญที่เป็นเหตุผลที่ศาลจะยกมาประกอบการวินิจฉัยคดีคือ การดำเนินการแก้ไขปัญหาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามที่ปรากฏในคำให้การต่าง ๆ นั้น ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ คดีนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ เป็นคดีที่เอกชนฟ้องนายอำเภอบางบ่อ ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการสาขาบางพลี ที่ ๒ สารวัตรสถานีตำรวจภูธรตำบลบางพลีน้อย ที่ ๓ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ที่ ๔ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ สำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี ที่ ๕ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีน้อย ที่ ๖ ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดี แต่ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๔ และผู้ฟ้องคดีขอถอนฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ถึงที่ ๗ ดังนั้นคงมีปัญหาวินิจฉัยเฉพาะในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด

ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรหมู่ที่ ๘ ตำบลบางพลีน้อย อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดูแลรักษาลำรางสาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหล จากการที่ลำรางดังกล่าวถูกนายลีและนางประเสริฐบุกรุกครอบครองและสร้างรั้วลวดหนามปิดกั้นลำรางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีเคยร้องเรียนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาแล้วเป็นเวลา ๔ ปีเศษ แต่ไม่มี

ความคืบหน้า ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นเรื่องรังวัดเพื่อกันเขตที่สาธารณประโยชน์โดยเร็ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เร่งรัดการรังวัดสำรวจที่ดินของราษฎรที่บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ลำชวดอยู่แหลให้แล้วเสร็จ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่าได้ตรวจสอบและติดตามแก้ไขปัญหาให้กับผู้ฟ้องคดีมาโดยตลอด แต่เนื่องจากตามระวางหลักฐานแผนที่ ร.ศ. ๑๒๕ ไม่สามารถชี้ชัดความกว้างของลำรางดังกล่าวได้ จึงต้องทำการพิสูจน์แนวเขตลำรางด้วยวิธีอื่น เรื่องดังกล่าวอยู่ระหว่างขั้นตอนดำเนินการตามกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามระเบียบและกฎหมายแล้ว ดังนั้น ข้อพิพาทตามคำฟ้องและคำให้การ คดีนี้เกิดจากการที่มีผู้บุกรุกลำรางสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้ดำเนินการยื่นเรื่องขอรังวัดและทำการรังวัดลำรางสาธารณประโยชน์ แต่เวลาผ่านมาแล้วกว่า ๔ ปี ก็ไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ให้การว่าอยู่ในระหว่างดำเนินการ คดีจึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดูแลรักษาลำรางสาธารณประโยชน์หรือไม่ โดยไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสาวโกศล คงเจริญ ผู้ฟ้องคดี นายอำเภอบางบ่อ ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการสาขาบางพลี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๙/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้รื้อถอนบ้านและร้านค้าซึ่งปลูกสร้างอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ แม้ผู้ฟ้องคดีจะมิได้กล่าวอ้างว่าตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นของน้องสาวผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งดังกล่าวตามฟ้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของน้องสาวผู้ฟ้องคดีโดยตรง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๙/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๗ นางเสนาะ ประไพพงษ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายอำเภออุทัย ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๒๑/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๖๗๗ เลขที่ดิน ๒/๒๙๔ ตำบลบ้านอ้อย อำเภออุไทยใหญ่ เมืองกรุงเก่า ออกเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๕

โดยครอบครองต่อเนื่องมาจากบรรพบุรุษ และได้ปลูกสร้างบ้านเลขที่ ๒๐/๑ ตลอดจนใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ปลูกสร้างเพิ่มเติมในที่ดินแปลงนี้อีก ๑ หลัง เลขที่ ๒๐/๒ และใช้ประโยชน์เป็นร้านค้าเนื่องจากอยู่ใกล้แนวถนนสายอยุธยา-อุทัย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผู้ฟ้องคดีตามหนังสืออำเภออุทัย ที่ อย ๑๔๑๗/๑๒๓ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ ว่าผู้ฟ้องคดีได้บุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ปลูกสร้างบ้านและร้านค้าโดยมิได้รับอนุญาต และอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบมาตรา ๖๒ วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนบ้านและร้านค้าออกจากที่ดินพิพาทภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่ง ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๗ อ้างว่าบ้านและร้านค้าดังกล่าวปลูกสร้างในโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๗๗ ห่างจากถนนสาธารณะประมาณ ๓ - ๔ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ตามหนังสืออำเภออุทัย ด่วนที่สุด ที่ อย ๑๔๑๗/๔๔๖ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบจึงฟ้องต่อศาลเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสืออำเภออุทัย ที่ อย ๑๔๑๗/๑๒๓ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การปฏิเสธและให้การเพิ่มเติมว่า ราษฎรได้ร้องเรียนว่าผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างบ้านเลขที่ ๒๐/๒ และร้านค้ารุกล้ำที่ดินสาธารณประโยชน์จึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตรวจสอบข้อเท็จจริง และได้รับรายงานว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเลขที่ ๒๐/๑, ๒๐/๒ และร้านค้าตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์โดยมีหลักฐานตามระวางแผนที่ระวางเดิมตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ ๕ ราวปี ร.ศ. ๑๒๐ ประกอบกับที่ดินทั้งสองฝั่งของทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินระบุข้างเคียง เป็นทางสาธารณประโยชน์และประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และจากบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ฟ้องคดีได้ยอมรับว่าบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์จริงโดยเข้าใจว่าเป็นที่ดินของบิดามารดามาแต่เดิม ปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรอำเภออุทัยเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดี และขณะนี้อยู่ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า บ้านพิพาททั้งสองหลัง และร้านค้าปลูกสร้างในที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๖๗๗ เลขที่ดิน ๒/๒๙๔ มีชื่อน้องสาวของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์โดยทำการปลูกสร้างมาเป็นเวลานานหลายสิบปี ซึ่งที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างและราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นทางเดินบริเวณด้านข้างของบ้านเลขที่ ๒๐/๒ นอกจากนี้

ยังมีที่ดินซึ่งเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นถนนลาดยางแอสฟัสท์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนบ้านออกจากที่ดินพิพาทดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองกลางเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ที่ดินกลับคืนสู่การเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีควรที่จะใช้ความระมัดระวังดำเนินการตรวจพิสูจน์เกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีให้เรียบร้อยเสียก่อนเพื่อไม่เป็นการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ซึ่งการตรวจพิสูจน์สถานะของที่ดินรวมทั้งการดำเนินการเพื่อให้ มีการเพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าวเป็นการเตรียมการตามขั้นตอนเพื่อดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนบ้านและร้านค้าออกจากที่ดินพิพาทตามหนังสืออำเภออุทัย ที่ อย ๑๔๑๗/๑๒๓ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองย่อมมีอำนาจตรวจสอบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยสุจริตหรือไม่ โดยไม่มีกรณีที่ศาลจะต้องพิจารณาถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีในที่ดินพิพาทอันเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่จะต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นสำคัญ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ มิได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีเลขที่ ๒๐/๑, ๒๐/๒ และร้านค้าปลูกสร้างในโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๖๗๗ เลขที่ดิน ๒/๒๙๔

ตำบลบ้านอ้อย อำเภออุไทยใหญ่ เมืองกรุงเก่า ออกเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๕ ปัจจุบันโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวมีชื่อน้องสาวของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ อย ๑๔๑๗/๑๒๓ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๔๗ สั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนบ้านและร้านค้าออกจากที่ดินพิพาทภายใน ๙๐ วัน อ้างว่าได้ปลูกสร้างบ้านและร้านค้าบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์โดยมิได้รับอนุญาต ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยยกอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบ้านและร้านค้าปลูกสร้างในที่ดินที่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์เป็นโฉนดที่ดินโดยมีชื่อน้องสาวของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้รื้อถอนบ้านและร้านค้าดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีให้การสรุปได้ว่า บ้านและร้านค้าตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ ประกอบกับที่ดินทั้งสองฝั่งของทางสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดิน ระบุข้างเคียงเป็นทางสาธารณประโยชน์และประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งจากบันทึกถ้อยคำของผู้ฟ้องคดียอมรับว่าบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์จริง คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ดังนั้น มูลความแห่งคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินพิพาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวอยู่ในโฉนดที่ดินของน้องสาวผู้ฟ้องคดี แม้ผู้ฟ้องคดีจะมิได้กล่าวอ้างว่าตนเองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นของน้องสาวผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งดังกล่าวตามฟ้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของน้องสาวผู้ฟ้องคดีโดยตรง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางเสนาะ ประไพพงษ์ ผู้ฟ้องคดี นายอำเภออุทัย ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๐/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดมหาสารคาม
ศาลปกครองขอนแก่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำเลยขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของสามีโจทก์ โดยผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ฉบับพิพาทผิดพลาดคลาดเคลื่อนออกทับที่ดินที่พี่ชายโจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครอง แม้โจทก์จะมิได้กล่าวอ้างว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของโจทก์ได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของสามีโจทก์หรือเป็นของพี่ชายโจทก์เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งดังกล่าวตามฟ้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของสามีโจทก์โดยตรง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่ความ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๐/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลจังหวัดมหาสารคาม

ศาลปกครองขอนแก่น

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดมหาสารคามโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็น แตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นางปาน จำรัสศรี โจทก์ ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม จำเลย ต่อศาลจังหวัดมหาสารคาม เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๖๖๙/๒๕๔๗ ความว่า เดิมนายสอน คำดัน พี่ชายโจทก์ เป็นเจ้าของที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๑๙ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอเมือง (ที่ถูกอำเภอกันทรวิชัย) จังหวัดมหาสารคาม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ นายสอนไปประกอบอาชีพที่ต่างจังหวัดจึงยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้โจทก์ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ นายเจียม

จำรัสศรี สามีโจทก์ ได้ไปขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยนำเจ้าพนักงานที่ดินไปรังวัดสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์โดยชอบ เจ้าพนักงานที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวให้เป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ต่อมา ประมาณ ปี พ.ศ. ๒๕๒๒ นายสอนขอที่ดินแปลงดังกล่าวคืนจากโจทก์ แต่สามีโจทก์ไม่คืนให้ นายสอนจึงร้องเรียนเท็จไปยังสำนักงานที่ดินอำเภอกันทรวิชัยว่า สามีโจทก์สร้างหลักฐานเท็จว่านายสอนยกที่ดินให้ ทั้งนำพยานหลักฐานเท็จมานำสืบจนเจ้าพนักงานที่ดินหลงเชื่อ และเสนอให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ ของสามีโจทก์ และต่อมา จำเลยได้มีคำสั่งจังหวัดมหาสารคาม ที่ ๔๗๖/๒๕๒๔ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของสามีโจทก์

จำเลยให้การว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เนื่องจากจำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจตามความในมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เนื่องจากการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวให้แก่นายเจียมเป็นไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง โดยออกทับที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๙๗ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๖๑ หมู่ที่ ๑ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ซึ่งนายสอนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง และทำประโยชน์ตลอดมา โดยนายเจียมได้นำเจ้าพนักงานที่ดินเดินสำรวจรังวัดออก น.ส. ๓ ก. โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ พร้อมทั้งแจ้งหลักฐานในการขอออกในแบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ว่าเป็นที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๑๙ หมู่ที่ ๑ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย ซึ่งมีชื่อนายสอนเป็นผู้แจ้งการครอบครอง และอ้างว่านายสอนยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้เมื่อ ๑๘ ปี มาแล้ว เจ้าพนักงานที่ดินจึงออก น.ส. ๓ ก. ให้แก่นายเจียม ต่อมา นายสอนทราบว่า นายเจียมนำเจ้าพนักงานที่ดินรังวัดออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ ดังกล่าว ทับที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๙๗ และเลขที่ ๑๖๑ ที่นายสอนครอบครองอยู่จึงร้องเรียนต่อนายอำเภอกันทรวิชัยให้ทำการสอบสวนและเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว เจ้าพนักงานได้ทำการสอบสวนโดยชอบแล้วพบว่า นายเจียมไม่ใช่ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๙๗ และเลขที่ ๑๖๑ ที่จะขอออก น.ส. ๓ ก. ได้ ส่วนที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๑๙ ที่นายเจียมอ้างเป็นหลักฐานในการขอออก น.ส. ๓ ก. นั้น เป็นที่ดินคนละแปลงกับที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๙๗ ที่นายเจียมนำพนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปรังวัดขอออก น.ส. ๓ ก. และนายสอนไม่เคยยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้โจทก์ การออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวจึงเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จึงใช้อำนาจตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ออกคำสั่งที่ ๔๗๖/๒๕๒๔ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และคดีโจทก์ขาดอายุความขอให้ยกฟ้อง

อนึ่ง จำเลยยื่นคำร้องให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายเรื่องเขตอำนาจศาล

ศาลจังหวัดมหาสารคามเห็นว่า การที่ศาลจะพิจารณาว่าคำสั่งของจำเลยชอบด้วยกฎหมายที่ศาลจะเพิกถอนได้หรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า การขอออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินพิพาท ส.ค. ๑ เลขที่ ๑๑๙ ของนายเจียม สามีโจทก์เป็นไปโดยชอบหรือไม่ และเป็นการออกทับ ส.ค. ๑ เลขที่ ๙๗ และเลขที่ ๑๖๑ ของนายสอนหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานไปตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า คดีพิพาทคดีนี้ จำเลยยอมรับว่าได้ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ ให้แก่นายเจียมเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยออกทับที่ดิน ส.ค. ๑ ของนายสอน จำเลยจึงใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๑ ออกคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ในการพิจารณามีประเด็นพิพาทเพียงว่า คำสั่งจังหวัดมหาสารคามที่ ๔๗๖/๒๕๒๔ เรื่อง เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เลขที่ ๒๐๔๐ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลมีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าผู้ออกคำสั่งมีอำนาจหรือไม่ กระบวนการหรือขั้นตอนก่อนมีคำสั่งชอบหรือไม่ และการใช้ดุลพินิจออกคำสั่งว่าการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๐๔๐ ไม่เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ (การออก น.ส. ๓ ก. โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ คนละแปลง) เป็นไปโดยชอบหรือไม่ ทั้งนี้ ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติ ไม่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าใครมีกรรมสิทธิ์ดีกว่ากัน กรณีเป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองขอนแก่น

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงตามฟ้องสรุปได้ว่า นายสอน คำดัน พี่ชายโจทก์ เป็นเจ้าของที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๑๙ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม ต่อมาได้ยกที่ดินแปลงดังกล่าวให้โจทก์และนายเจียม จำรัสศรี สามีโจทก์ ขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินโดยชอบเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๐๔๐ ตำบลท่าขอนยาง อำเภอกันทรวิชัย จังหวัดมหาสารคาม แต่ปรากฏว่าจำเลยมีคำสั่ง ที่ ๔๗๖/๒๕๒๔ เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย

ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของสามีโจทก์ ส่วนจำเลยให้การสรุปได้ว่า เนื่องจากการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าวผิดพลาดคลาดเคลื่อนโดยออกทับที่ดิน ส.ค. ๑ เลขที่ ๙๗ และ เลขที่ ๑๖๑ ซึ่งนายสอนพี่ชายโจทก์เป็นผู้มีสิทธิครอบครอง จำเลยในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

ดังนั้น มูลความแห่งคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของสามีโจทก์ แต่โจทก์เห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นของสามีโจทก์ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จึงชอบแล้ว แม้โจทก์จะมิได้กล่าวอ้างว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท และคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของโจทก์ได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของสามีโจทก์หรือเป็นของพี่ชายโจทก์เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งดังกล่าวดามฟ้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของสามีโจทก์โดยตรง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่ความอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางปาน จำรัสศรี โจทก์ ผู้ว่าราชการจังหวัดมหาสารคาม จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักดุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๑/๒๕๔๘ ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)
พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๙

มหาวิทยาลัยมหิดลมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมการศึกษา และวิจัยที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประเทศชาติ ผลิตบุคลากรที่มีความสามารถในวิชาชีพและเพียบพร้อมด้วยคุณธรรม ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อมหาวิทยาลัยว่าจ้างให้ผู้ร้องก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์ จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ดังนั้น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามสัญญาจ้างดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง แม้คดีนี้ ผู้ร้องจะเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการ ก่อนวันที่ศาลปกครองจะเปิดทำการก็ตาม แต่เมื่อไม่ปรากฏว่ามีการร้องขอให้ศาลยุติธรรมใช้อำนาจเหนือข้อขัดแย้งในคดีนี้มาก่อน ศาลยุติธรรมจึงมิใช่ศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการและมิใช่ศาลที่มีอำนาจเหนือคดีนี้

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๓๑/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕

ระหว่าง ศาลแพ่ง

ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ บริษัท ยู.ที.เอ็ม.เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด ผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๘๙๘/๒๕๔๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ที่ให้ผู้ร้องชำระเงินแก่มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้คัดค้าน จำนวน ๓,๑๙๑,๔๕๔.๕๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ จนกว่า

จะชำระเสร็จ และให้ผู้คัดค้านคืนหนังสือค้ำประกันโดยมีเงื่อนไขว่าผู้ร้องต้องชำระเงินตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการดังกล่าวให้แก่ผู้คัดค้านก่อน ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า ผู้ร้องเป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์ คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล บริเวณคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล แขวงศิริราช เขตบางกอกน้อย กรุงเทพมหานคร จำนวน ๑ หลัง ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๒๒๗/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๙ วงเงิน ๑๐๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๑ โดยมีหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญาเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร จำนวน ๑๐,๒๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ร้องได้เข้าดำเนินการก่อสร้างแต่ไม่สามารถทำงานให้แล้วเสร็จตามงวดงานได้ อันเป็นผลมาจากผู้คัดค้านได้แก้ไขแบบก่อสร้างอาคารศูนย์โรคหัวใจหลายประการที่ผู้ร้องได้ก่อสร้างให้ผู้คัดค้าน ทำให้การก่อสร้างอาคารศูนย์โรคหัวใจล่าช้าออกไปกว่า ๒ ปี ผู้ร้องจึงไม่ได้เงินค่างานไปชำระให้แก่ธนาคาร ธนาคารจึงไม่สนับสนุนทางการเงินให้แก่ผู้ร้อง ประกอบกับเป็นช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงอัตราแลกเปลี่ยนเงินตรา คณะรัฐมนตรีได้มีมติแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร.๐๒๐๕/ว ๗๐ ลงวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๑ ให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้าง โดยให้ขยายเวลาก่อสร้างตามสัญญาจ้างได้ ๑๘๐ วัน นับแต่ระยะเวลาตามสัญญาเดิมสิ้นสุดลง ซึ่งผู้คัดค้านได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบการได้รับอนุมัติให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างได้ก็ล่วงเลยกำหนดตามสัญญาเดิมเหลือเวลาเพียง ๘๐ วันเท่านั้น ไม่อยู่ในวิสัยที่จะก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาได้ และเมื่อครบกำหนดผู้คัดค้านได้บอกเลิกสัญญา ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีแจ้งตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร.๐๒๐๕/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ ให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบอาชีพงานก่อสร้างซึ่งเป็นคู่สัญญากับรัฐ ผู้ร้องจึงมีหนังสือถึงผู้คัดค้านเพื่อขอความช่วยเหลือ ผู้คัดค้านได้มีหนังสือแจ้งผู้ร้องว่าได้อนุมัติให้นิรโทษกรรมและคืนหลักประกัน โดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ร้องจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นอันเนื่องมาจากการคัดเลือกผู้รับเหมารายใหม่ ผู้ร้องประสงค์จะเข้าทำงานต่อในราคาเดิม แต่ผู้คัดค้านได้เลือกผู้รับเหมารายใหม่โดยวิธีพิเศษให้เข้าดำเนินการก่อสร้างต่อในราคาก่อสร้างที่สูงกว่าเดิม โดยไม่ให้โอกาสผู้ร้องเข้าทำงานต่อ ทำให้ผู้ร้องได้รับความเสียหาย ซึ่งตามสัญญาจ้างมีข้อตกลงให้ระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ ต่อมาวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ ผู้ร้องจึงยื่นข้อพิพาทตามสัญญาจ้างดังกล่าวต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม (ปัจจุบันคือสถาบันอนุญาโตตุลาการ สำนักระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม) ขอให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดให้ผู้คัดค้านคืนหนังสือค้ำประกันของธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เลขที่ ๐๔/๓๙/๕๐๑๖๐ ฉบับลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๙ ให้ผู้คัดค้านชำระค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการไม่คืนหนังสือค้ำประกัน ๒๖๗,๗๕๐ บาท และดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับจากวันเสนอข้อพิพาทจนกว่า

จะชำระเสร็จ ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านว่า ได้จ่ายเงินให้ผู้ร้องตามงวดงานที่แล้วเสร็จตามสัญญามาตลอด เมื่อผู้ร้องทิ้งงานผู้คัดค้านได้มีหนังสือให้ชี้แจงเหตุผล แต่ไม่ได้รับคำชี้แจง เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีให้ต่ออายุสัญญาจ้างก่อสร้าง ผู้ร้องได้เข้าทำงานก่อสร้างเพียงเล็กน้อยและหยุดการก่อสร้างอีก ผู้คัดค้านได้มีหนังสือเร่งรัด แต่ผู้ร้องยังคงเพิกเฉย และเมื่อรัฐมนตรีว่าการทบวงมหาวิทยาลัยอนุมัติให้ขยายระยะเวลาก่อสร้าง ผู้ร้องก็มิได้เข้าทำการก่อสร้าง ผู้คัดค้านจึงบอกเลิกสัญญา และแจ้งริบหลักประกันตามสัญญา พร้อมแจ้งสงวนสิทธิให้ชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากต้องจ้างเอกชนรายอื่นให้ดำเนินการก่อสร้างจนแล้วเสร็จ เป็นเงินจำนวน ๓,๑๙๑,๔๕๔.๕๔ บาท ต่อมาวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๖ ผู้ร้องได้รับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ ตามข้อพิพาทหมายเลขดำที่ ๕๔/๒๕๔๓ หมายเลขแดงที่ ๕๑/๒๕๔๖ ชี้ขาดว่าผู้ร้องเป็นฝ่ายผิดสัญญา ผู้คัดค้านไม่ต้องชำระค่าเสียหายจากการไม่คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาจ้าง ให้ผู้ร้องชำระเงินแก่ผู้คัดค้านจำนวน ๓,๑๙๑,๔๕๔.๕๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้คืนหนังสือค้ำประกันสัญญาจ้าง ให้แก่ผู้ร้องเมื่อผู้ร้องชำระเงินจำนวนดังกล่าวให้ผู้คัดค้านครบถ้วนจนพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว ผู้ร้องเห็นว่า คณะอนุญาโตตุลาการวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นพิพาทโดยยึดหลักเคร่งครัดเช่นเดียวกับหลักการของวิธีพิจารณาความแพ่ง ถือว่าผิดหรือขัดต่อปรัชญาและเจตนารมณ์ของระบบอนุญาโตตุลาการ ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง ขอให้มีคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ

ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้านว่า ผู้ร้องชำระค่าธรรมเนียมศาลไม่ครบถ้วน ศาลแพ่งไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี เนื่องจากสัญญาจ้างก่อสร้างหอพักนักศึกษาแพทย์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล เป็นสัญญาทางปกครอง ประกอบกับขณะมีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการศาลปกครอง ยังไม่เปิดดำเนินการ ทั้งไม่ปรากฏว่ามีการใช้สิทธิขอให้ศาลแพ่งออกหมายเรียกพยานบุคคลหรือออกคำสั่งเรียกพยานเอกสาร และพยานวัตถุเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการมาก่อน ศาลแพ่งมิเคยได้ใช้อำนาจเหนือข้อโต้แย้งหรือข้อพิพาทมาแต่เริ่มต้น กรณียังถือไม่ได้ว่าศาลแพ่งเป็นศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ ทั้งคู่ความทั้งสองฝ่ายมิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง และมูลคดีเกิดที่แขวงบางยี่ขัน เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร มิได้เกิดในเขตอำนาจของศาลแพ่ง แม้คณะอนุญาโตตุลาการตั้งอยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่งก็ไม่มีเหตุทำให้มูลคดีกลับมาอยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง การวินิจฉัยข้อพิพาทตามคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการชอบแล้วไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ขอให้ยกคำร้อง

ผู้คัดค้านยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีอยู่อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองด้วยเหตุผลตามคำคัดค้านข้างต้น

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ วางหลักเกณฑ์ให้สัญญาทางปกครองมีลักษณะเป็นสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แม้ผู้คัดค้านเป็นหน่วยงานทางปกครองที่ให้การศึกษาแก่นักศึกษาแพทย์ อันเป็นประโยชน์ต่อการสาธารณสุขของประเทศ แต่สัญญาคดีนี้เป็นการจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์เชื่อว่าอาคารดังกล่าวมิได้ทำขึ้นเพื่อให้การบริการสาธารณะโดยประชาชนทั่วไปใช้บริการและมิใช่สิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างคดีนี้ไม่เข้าลักษณะตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงมิใช่สัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาทางแพ่ง พระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๐ วรรคสอง บัญญัติให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดได้ โดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ และมาตรา ๙ บัญญัติให้ศาลที่มีการพิจารณา ชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตศาล หรือศาลที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการนั้นเป็นศาลที่มีเขตอำนาจ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าคดีนี้เป็นสัญญาทางแพ่ง ดังนั้น การที่ผู้ร้องได้ยื่นข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาด โดยยื่นต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลแพ่งชอบแล้ว ศาลแพ่งจึงเป็นศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตศาล ย่อมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจที่ผู้ร้องอาจขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดได้โดยยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ มาตรา ๙ บัญญัติให้ศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตศาล หรือศาลที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาล หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการนั้น เป็นศาลที่มีเขตอำนาจตามพระราชบัญญัตินี้ มาตรา ๔๕ วรรคสอง บัญญัติว่า การอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลตามพระราชบัญญัตินี้ให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกา

หรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ มุ่งประสงค์ให้พิจารณาลักษณะเนื้อหาแห่งประเด็นข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญาเป็นสำคัญว่าเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครอง โดยมิได้พิจารณาข้อตกลงเกี่ยวกับอนุญาโตตุลาการแยกออกต่างหากอีกส่วนหนึ่ง หากข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทใดมีลักษณะเป็นคดีแพ่ง ศาลที่มีเขตอำนาจได้แก่ศาลยุติธรรม หากข้อขัดแย้งหรือข้อพิพาทใดมีลักษณะเป็นคดีปกครอง ศาลที่มีเขตอำนาจได้แก่ศาลปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๗ เพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำชี้ขาดของคณะอนุญาโตตุลาการ ซึ่งในวันที่ผู้ร้องยื่นคำร้องต่อศาลแพ่งนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีผลใช้บังคับแล้ว โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ เป็นต้นไป ทำให้คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ขณะทำสัญญาจ้างผู้คัดค้านเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ และเป็นส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นมีฐานะเทียบเท่ากรม สังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริการสาธารณะให้การศึกษา ส่งเสริมการศึกษาและวิจัยที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประเทศชาติ ผลิตบุคลากรที่มีความสามารถในวิชาชีพและเพียบพร้อมด้วยคุณธรรม ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม อันเป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบริการสาธารณะให้การศึกษาแก่นักศึกษาแพทย์ของคณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล นักศึกษาแพทย์ มีความจำเป็นจะต้องศึกษาเรียนรู้จากผู้ป่วยที่มารับการรักษาในสถานศึกษาหรือโรงพยาบาลของสถานศึกษา ซึ่งจะมีผู้ป่วยที่มารับการรักษาตลอดเวลาในแต่ละวัน การที่ผู้คัดค้านจัดหาที่พักให้แก่นักศึกษาแพทย์ซึ่งไม่มีที่พักหรือมีที่พัก แต่อยู่ไกลจากสถานศึกษา เพื่อให้นักศึกษาแพทย์มีความสะดวกในการศึกษาเรียนรู้จากผู้ป่วยอันเป็นการสนับสนุนการให้การศึกษาของผู้คัดค้านเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ การให้การศึกษาแก่นักศึกษาแพทย์จึงจำเป็นต้องมีหอพักนักศึกษาแพทย์ หอพักนักศึกษาแพทย์คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการ ให้การศึกษาแก่นักศึกษาแพทย์ซึ่งเป็นบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล นอกจากนั้น ผู้คัดค้านมีฐานะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ โดยการให้การศึกษา ส่วนนักศึกษาแพทย์เป็นผู้รับบริการสาธารณะ การที่ผู้คัดค้านจัดทำหอพักนักศึกษาแพทย์เพื่อให้นักศึกษาแพทย์พักอาศัยใช้ประโยชน์ระหว่างเข้ารับ

บริการสาธารณะ หอพักนักศึกษาแพทย์จึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างให้ก่อสร้างหอพักดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการนั้น และเป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคำร้องขอให้เพิกถอนคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ สำหรับกรณีผู้ร้องได้ยื่นข้อพิพาทให้คณะอนุญาโตตุลาการชี้ขาดโดยยื่นต่อสำนักงานอนุญาโตตุลาการ กระทรวงยุติธรรม แต่การพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการไม่ปรากฏว่ามีการขอให้ศาลแพ่งออกหมายเรียกพยานบุคคล หรือคำสั่งเรียกพยานเอกสารและพยานวัตถุ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุญาโตตุลาการ ศาลแพ่งจึงมิใช่ศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการอยู่ในเขตศาลตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ และมิใช่ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ตามมาตรา ๔๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำร้องสรุปได้ว่า บริษัท ยู.ที.เอ็ม.เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด ผู้ร้อง เป็นผู้รับจ้างก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล จำนวน ๑ หลัง โดยมหาวิทยาลัยมหิดล ผู้คัดค้านเป็นผู้ว่าจ้างในการทำสัญญาดังกล่าว ผู้ร้องนำหนังสือค้ำประกันของธนาคารไปมอบให้แก่ผู้คัดค้านไว้เป็นหลักประกันในการปฏิบัติตามสัญญา แต่การก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโดยมิใช่ความผิดของผู้ร้อง ผู้คัดค้านจึงบอกเลิกสัญญาและริบหลักประกัน จากนั้นผู้ร้องยื่นข้อพิพาทต่อสถาบันอนุญาโตตุลาการ ขอให้มีคำชี้ขาดให้ผู้คัดค้านคืนหนังสือค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาจ้างดังกล่าว ให้ชำระค่าเสียหายจากการไม่คืนหนังสือค้ำประกันพร้อมดอกเบี้ยต่อมาอนุญาโตตุลาการได้มีคำชี้ขาดให้ผู้ร้องเป็นฝ่ายผิดสัญญา และให้ชำระเงินแก่ผู้คัดค้าน จำนวน ๓,๑๙๑,๔๕๔.๕๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๔๓ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้ผู้คัดค้านคืนหนังสือค้ำประกันสัญญาจ้างเมื่อผู้ร้องชำระ

เงินจำนวนดังกล่าวให้ครบถ้วนจนพ้นจากข้อผูกพันตามสัญญาแล้ว ผู้คัดค้านยื่นคำคัดค้าน สรุปได้ว่า สัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง ผู้ร้องจึงไม่มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลแพ่ง และการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของอนุญาโตตุลาการชอบแล้ว ขอให้ยกคำร้อง กรณีจึงเป็นข้อพิพาทสืบเนื่องมาจากสัญญาจ้างให้ก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์ดังกล่าว คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า สัญญาพิพาทระหว่างผู้ร้องกับผู้คัดค้าน เป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติไว้ว่า "สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ" มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้คัดค้านมีวัตถุประสงค์ให้การศึกษา ส่งเสริมการศึกษาและวิจัยที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของประเทศชาติ ผลิตบุคลากรที่มีความสามารถในวิชาชีพและเพียบพร้อมด้วยคุณธรรม ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยมหิดล พ.ศ. ๒๕๓๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทำสัญญาว่าจ้างให้ผู้ร้องก่อสร้างอาคารหอพักนักศึกษาแพทย์ คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล จำนวน ๑ หลัง จึงถือเป็นกิจการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่จัดการศึกษาดำเนินการเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น ศาลปกครองจึงเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อพิพาทซึ่งได้เสนอต่ออนุญาโตตุลาการตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งแม้คดีนี้ผู้ร้องจะเสนอข้อพิพาทต่ออนุญาโตตุลาการเมื่อวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๓ อันเป็นวันก่อนวันเปิดทำการของศาลปกครองก็ตาม (ศาลปกครองเปิดทำการวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔) แต่เมื่อไม่ปรากฏว่าก่อนที่ศาลปกครองจะเปิดทำการคู่สัญญาหรืออนุญาโตตุลาการได้มีการร้องขอให้ศาลยุติธรรมใช้อำนาจเหนือข้อขัดแย้งในคดีนี้มาก่อน ศาลยุติธรรมจึงมิใช่ศาลที่มีการพิจารณาชั้นอนุญาโตตุลาการ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัท ยู.ที.เอ็ม.เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด ผู้ร้อง มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้คัดค้าน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักดุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๒/๒๕๔๘ ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดพิษณุโลก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
พระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิตเรียกค่าเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ทำการสืบสวนจับกุมลูกจ้างและอดีตลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีโดยแจ้งข้อหาผู้ฟ้องคดีลูกจ้างและอดีตลูกจ้างดังกล่าวว่าร่วมกันขายและมีไว้เพื่อขายยาเส้นที่ไม่ได้ปิดแสดมป์ยาสูบ และร่วมกันมีไว้ครอบครองซึ่งแสดมป์ยาสูบเพื่อนำออกใช้โดยรู้อยู่ว่าเป็นแสตมป์ที่ใช้แล้ว เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานกรมสรรพสามิตตามที่อธิบดีกรมสรรพสามิตแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบฯ มีอำนาจหน้าที่จับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวอันเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และเมื่อได้ทำการสืบสวน จับกุมผู้กระทำผิด ค้น ยึด และพิสูจน์ของกลางโดยใช้อำนาจตาม ป.วิ.อาญา มาตรา ๒ (๑๖) มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๙๒ ประกอบมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบฯ และระเบียบกรมสรรพสามิตว่าด้วยการพิสูจน์ของกลาง พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดอาญาเกี่ยวกับกฎหมายยาสูบ จึงเป็นการดำเนินการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง อันอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๓๒/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก

ศาลจังหวัดพิษณุโลก

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองพิษณุโลกโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจและศาลที่ส่งความเห็น และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๔๗ บริษัทผลิตภัณฑ์ยาเส้นไทย (มวนเอง) จำกัด ที่ ๑ นายอภินันท์ ยกยิ่ง ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมสรรพสามิต ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองพิษณุโลก เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๔/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ประกอบธุรกิจผลิตและจำหน่ายยาเส้นไทย (มวนเอง) ทำสัญญาจ้างให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการผลิตและจำหน่ายยาเส้น

เมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ เจ้าพนักงานสรรพสามิตพื้นที่พิษณุโลกเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ไปติดต่อขอซื้อยาเส้นมวนเองจากนายมานะ ทองนก อดีตลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ นายมานะได้พาไปติดต่อนางรุ่งลาวัลย์ เจริญสุข ลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งทำหน้าที่เฝ้าโกดังเก็บสินค้าแล้วแสดงตัวจับบุคคลทั้งสองพร้อมทั้งตรวจค้นโรงงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยึดยาเส้น จำนวน ๗,๒๘๘ ซอง ยึดแสดมปี่ยาสูบที่ใช้แล้ว จำนวน ๑๘,๕๗๕ ดวง เป็นของกลาง โดยแจ้งข้อหาว่าร่วมกันขายและมีไว้เพื่อขายยาเส้นที่ไม่ได้ปิดแสดมปี่ยาสูบ และร่วมกันมีไว้ในครอบครองซึ่งแสดมปี่ยาสูบเพื่อนำออกใช้โดยรู้ว่าเป็นแสดมปี่ยาสูบที่ใช้แล้ว แล้วนำตัวบุคคลทั้งสองพร้อมของกลางไปกักขังไว้ที่ทำการสรรพสามิตพื้นที่พิษณุโลก ต่อมาเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีติดต่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไปตกลงเกี่ยวกับการจับกุมตามข้อหาข้างต้นแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีได้แสดงใบอนุญาตประกอบการให้ทราบแล้วก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับฟังและไม่หยุดกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีทั้งสอง กลับส่งผู้ต้องหาทั้งสองพร้อมของกลางให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองพิษณุโลก และเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๕ คน ได้ออกตรวจพื้นที่ตลาดบึงพระ ทำการยึดยาเส้นไทยมวนเองของผู้ฟ้องคดีทั้งสองที่วางขายอยู่ทั้งหมด โดยสั่งห้ามผู้ที่วางขายไม่ให้รับมาวางขายอีก หากขัดขืนจะจับกุมดำเนินคดีทางอาญา พร้อมทั้งได้สั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลบึงพระประกาศทางวิทยุท้องถิ่น ห้ามมิให้ผู้ใดวางขายยาเส้นของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ตั้งแต่วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ เป็นต้นไป จนกว่าจะได้รับคำสั่งเปลี่ยนแปลง เป็นเหตุให้ผู้ที่รับยาเส้นมวนเองของผู้ฟ้องคดีส่งคืนยาเส้นที่รับไปเป็นจำนวนมาก ต่อมาพนักงานสอบสวนเห็นว่าคดีมีมูล เห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาสี่รายที่ร่วมกระทำผิดด้วยกันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงส่งให้พนักงานอัยการดำเนินการพิจารณาสั่งฟ้อง พนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง จึงมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จึงขอคืนของกลาง ที่ถูกยึดไปทั้งหมดและผู้กำกับการสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองพิษณุโลกอนุญาตให้คืนตามคำขอ แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ยอมคืน ผู้ฟ้องคดีทราบว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีได้ตัดมุมซองยาเส้นทุกซองทำให้อากาศเข้าซองยาเส้นที่บรรจุในซองเสียหายทั้งหมด การกระทำดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นการละเมิดจงใจกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ได้รับความเสียหาย โดยเอาตำแหน่งบังหน้า และอ้างว่ากระทำตามหน้าที่ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเสียหายจากการสูญเสียยาเส้นบรรจุซองที่ถูกยึดไปเป็นของกลางและไม่ได้คืนจำนวน ๗,๒๘๘ ซอง ราคาซองละ ๕ บาท เป็นเงินจำนวน ๓๖,๔๔๐ บาท ขาดรายได้จากการที่ไม่สามารถดำเนินการผลิตและจำหน่ายยาเส้นไทย (มวนเอง) ซึ่งเคยได้รับจากผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เดือนละ ๒๐,๐๐๐ บาท ตั้งแต่เดือนตุลาคม ๒๕๔๖ จนถึงวันฟ้องเป็นเวลา ๑๒ เดือน เป็นเงิน ๒๔๐,๐๐๐ บาท และค้างชำระเงินกู้ที่กู้จากธนาคารจำนวน ๘๗๙,๙๔๘ บาท รวมทั้งสิ้นจำนวน ๑,๑๕๖,๓๘๘ บาท ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้รับความเสียหายจากการขาดรายได้จากการผลิตและบรรจุซองยาเส้น ซองละ ๐.๓๐ บาท และ

จากการเป็นนายหน้าจำหน่ายยาเส้นในอัตราร้อยละ ๙ ของเงินที่ขายได้ เดือนละ ๑๐,๐๐๐ บาท นับจากวันละเมิด จำนวน ๑๒๐,๐๐๐ บาท จึงเป็นค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจำนวน ๑,๒๗๖,๓๘๘ บาท แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรียกค่าเสียหายเพียง ๑,๐๑๖,๓๘๘ บาท โดยเป็นค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๙๑๖,๓๘๘ บาท และของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จำนวน ๙๑๖,๓๘๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้น

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า คดีขาดอายุความ การจับกุมและการยึดของกลางได้กระทำตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีสืบสวนทราบว่ามีการลักลอบทำและขายยาเส้นปรุงเอง จึงได้ทำการล่อซื้อและจับกุม การตรวจพิสูจน์ของกลางได้กระทำตามระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการพิสูจน์ของกลาง พ.ศ. ๒๕๔๓ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย ของกลางดังกล่าวได้ส่งมอบให้พนักงานสอบสวนแล้วผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด การดำเนินการของเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีตั้งแต่การจับกุมและตรวจค้น ตลอดจนการดำเนินคดีต่อผู้ต้องหาทั้งสี่เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อันเป็นการดำเนินตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สุจริต และมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษา ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ยกฟ้อง

ศาลปกครองพิษณุโลกพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีสืบสวนทราบว่ามีการลักลอบทำและขายยาเส้นปรุง อันเป็นการกระทำผิดกฎหมายยาสูบ ต่อมาดำเนินการล่อซื้อได้จากลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงแสดงตัวจับกุม พร้อมเข้าตรวจค้นโรงงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และยึดยาเส้นบรรจุซอง แสตมป์ยาสูบที่ใช้แล้วของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปเป็นของกลางดำเนินคดี โดยส่งผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวน ส่วนของกลางเก็บรักษาไว้แทนพนักงานสอบสวนที่สำนักงานสรรพสามิตพื้นที่พิษณุโลก พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้ว เห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาสี่รายที่ร่วมกระทำผิดด้วยกันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่พนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง จึงมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่จับกุมและปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาสูบตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และเมื่อทำการอันเกี่ยวกับ

การจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายแล้ว ถือเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามมาตรา ๒ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่เจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสืบสวนจับกุมผู้ต้องหา เข้าตรวจค้นโรงงานของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ รวมทั้งการยึดยาเส้นบรรจุซองและแสตมป์ที่ใช้แล้วของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ไปเป็นของกลาง ถือเป็นกระบวนการดำเนินคดีทางอาญาในการจับกุมปราบปรามผู้กระทำผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาสูบ เพื่อนำไปสู่การลงโทษทางอาญาแก่ผู้ที่กระทำความผิดกฎหมายดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องจากเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีเข้าจับกุมดำเนินคดีอาญาทำให้ขาดรายได้ในการดำเนินการผลิตยาเส้นและจำหน่ายยาเส้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยังได้เรียกค่าเสียหายจากการสูญเสียยาเส้นบรรจุซองซึ่งเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีได้ยึดเป็นของกลางในการดำเนินคดี กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าพนักงานของผู้ถูกฟ้องคดีอันสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในกระบวนการดำเนินคดีทางอาญา มิใช่คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดพิษณุโลกพิจารณาแล้วเห็นว่า สาระสำคัญตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแม้จะเป็นการเริ่มต้นเกี่ยวกับการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๐ และมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา ๒ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่การดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าว ก็เป็นไปเพื่อมุ่งหมายตามขั้นตอนของกฎหมายที่นำไปสู่การลงโทษทางอาญาโดยตรงเท่านั้น มิได้หมายความว่าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายพิเศษหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วจะไม่ถูกควบคุมตรวจสอบการกระทำจากศาลปกครองได้ และในขั้นตอนตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังกล่าวอาจมีการกระทำทางปกครองรวมอยู่ด้วย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่สามารถแยกออกจากการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างตามคำฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกลั่นแกล้งโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่และอ้างการกระทำตามหน้าที่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหาย ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามกฎหมายกำหนดไว้ จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อันเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนือหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า เจ้าพนักงานสรรพสามิตพื้นที่พิษณุโลกสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีทำการสืบสวน จับกุมลูกจ้างและอดีตลูกจ้างของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้นโดยยึดยาเส้นบรรจุซองและแสตมป์ยาสูบที่ใช้แล้วไปเป็นของกลาง แล้วส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี พนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาสี่รายที่ร่วมกระทำผิดด้วยกันรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับความเสียหายขาดรายได้จากการผลิตและจำหน่ายยาเส้น และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ต้องสูญเสียยาเส้นบรรจุซองที่ถูกยึดไว้เป็นของกลางอันเนื่องมาจากการพิสูจน์ของกลางของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การสืบสวน จับกุม ตัน ยึด และพิสูจน์ของกลางของเจ้าพนักงานกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายยาสูบ ไม่ได้กระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด คดีจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญาอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น แม้ว่าในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ อาจจะมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย แต่ขั้นตอนใดเป็นการกระทำตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำในขั้นตอนนั้นก็ย่อมอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเข้าเกณฑ์เป็นการกระทำละเมิดหรือเป็นความรับผิดอย่างอื่น ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การกระทำนั้นก็จะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานกรมสรรพสามิตตามที่อธิบดีกรมสรรพสามิตแต่งตั้งโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ มีอำนาจหน้าที่จับกุมและปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวอันเป็นความผิดอาญา เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามมาตรา ๒ (๑๖) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเมื่อได้ทำการสืบสวน จับกุมผู้กระทำผิด ค้น ยึดและพิสูจน์ของกลางโดยใช้อำนาจตามมาตรา ๒ (๑๖) มาตรา ๗๘ มาตรา ๘๕ และมาตรา ๙๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๙ และระเบียบกรมสรรพสามิต ว่าด้วยการพิสูจน์ของกลาง พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิดอาญาเกี่ยวกับกฎหมายยาสูบ จึงเป็นการดำเนินการของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง อันอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นการเฉพาะโดยตรง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัทผลิตภัณฑ์ยาเส้นไทย (มวนเอง) จำกัด ที่ ๑ นายอภินันท์ ยกยิ่ง ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี กรมสรรพสามิต ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๓/๒๕๔๘ ศาลปกครองเชียงใหม่
ศาลจังหวัดลำพูน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี เพราะนำ ส.ค. ๑ ของที่ดินแปลงอื่นมาออก น.ส. ๓. ก. ดังกล่าว ดังนั้น ตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่มุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งคดีนี้คู่กรณียังโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๓/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองเชียงใหม่ กับ ศาลจังหวัดลำพูน

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองเชียงใหม่โดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๗ นายภมร นันทขว้าง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๓/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาลของนายเมืองดี นันทขว้าง ทรัพย์มรดกมีที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๔๘๘๔ ตำบลท่าตุ้ม อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๔๓ ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน

ดังกล่าวมาเป็นระยะเวลา ๔๐ ปี โดยไม่มีผู้ใดมารบกวนหรืออ้างสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด ต่อมามีกลุ่มบุคคลบุกรุกเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และได้ร้องเรียนให้มีการตรวจสอบการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีได้มี คำสั่ง ที่ ๑๖๒๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว เนื่องจากได้นำ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่นที่ได้มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้วมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีและทายาทของนายเมืองดี เป็นผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว มีการพิจารณาออกคำสั่งเกินกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นการตรวจสอบฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเป็นมาของที่ดินและการครอบครองการทำประโยชน์ จึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ปลัดกระทรวงมหาดไทยยกอุทธรณ์ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๔๘๘๔

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๘๔ ตำบลท่าดุ้ม อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เนื้อที่ ๕ ไร่ - งาน ๘๐ ตารางวา เป็นการออกเฉพาะรายเมื่อปี ๒๕๓๒ นายเมืองดีเป็นผู้ยื่นคำขอโดยนำสำเนา ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๔๓ หมู่ที่ ๒ ตำบลท่าดุ้ม อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เนื้อที่ ๒ ไร่ ๒ งาน ๗๒ ตารางวา มาเป็นหลักฐานประกอบ แจ้งว่าต้นฉบับสูญหาย แต่จากการตรวจสอบปรากฏว่า ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๔๓ ดังกล่าว มีชื่อนายถา บัวดูม เป็นผู้แจ้งการครอบครองเมื่อปี ๒๔๙๘ ซึ่งที่ดินดังกล่าวมีการเดินสำรวจออกเป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๑๑ ตำบลท่าดุ้ม อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน ๓๐ ตารางวา ให้แก่นายถา เมื่อวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๑๗ โดยข้างเคียงระยะแนวเขตที่ดินของ ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๔๓ และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๑๑ ดังกล่าวสอดคล้องกัน ดังนั้น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๘๔ ออกโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำสั่งให้เพิกถอน และคำสั่งดังกล่าวได้ออกตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของตระกูลนันทขว้าง มีพื้นที่รวมกันกว่า ๔๕๐ ไร่ ได้ครอบครองมานานกว่า ๔๐ ปี โดยซื้อที่ดิน ส.ค. ๑ รวบรวมมาจากชาวบ้านเป็นจำนวนมากเพื่อรวมเป็นแปลงใหญ่ มีการเสียภาษีบำรุงท้องที่มาโดยตลอด เนื่องจาก ส.ค. ๑ ที่รวบรวมมามีเป็นจำนวนมากจึงไม่ทราบว่าเป็นที่ดิน ณ แปลงใดบ้าง เมื่อจะดำเนินการออกเอกสารสิทธิจึงได้ให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้รังวัดที่ดิน และได้ให้คนงานของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ชี้แนวเขตที่ดินทั้งหมด ต่อมาปี ๒๕๔๓ มีเอ็นจีโอแนวร่วมเกษตรกรภาคเหนือยุยงให้ชาวบ้านเข้าไปบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์และดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าว เป็นเหตุให้กลุ่มบุคคลนั้นเดินขบวนเรียกร้องให้มีการตรวจสอบที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงตั้งกรรมการสอบสวนขึ้น ทั้งที่ไม่มีผู้ใดมาโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนดังกล่าว คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ศาลปกครองเชียงใหม่เห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๖๒๘/๒๕๔๖ ที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๘๔ ของผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นคดีตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การที่จะวินิจฉัยว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินตามตามเอกสาร น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ เป็นที่ดินเดียวกันกับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ใช้ในการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๘๔ หรือไม่ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑/๒๕๔๗

ศาลจังหวัดลำพูนพิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นหลักที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและกล่าวอ้างนั้น สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๑๖๒๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ให้เพิกถอนเอกสารที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๘๔ ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่า เป็นเอกสารที่ออกโดยมิชอบ เพราะการออกเอกสารดังกล่าว อาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งไม่ตรงตามตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินพิพาท ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คัดค้านต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์แล้ว แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทย ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่เกิดจากการกระทำที่มิชอบ มิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง จึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ดังนี้ ประเด็นการโต้แย้งอยู่ที่คำสั่งเพิกถอนเอกสาร น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทของเจ้าพนักงานที่ถูกฟ้องคดีที่ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีว่าเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีต่างมีข้อโต้แย้งกัน และเป็นข้อพิพาทขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดี ที่กระทำไปและถูกผู้ฟ้องคดีคัดค้านว่า ขั้นตอนดังกล่าวไม่ชอบไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการเนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับรู้และตรวจสอบ ทั้งเป็นการกระทำโดยเจ้าพนักงานที่มีส่วนได้เสียแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต่อสู้ว่า เหตุแห่งการเพิกถอนเอกสาร น.ส. ๓ ก. พิพาทนั้น เนื่องจากการได้มาของเอกสารดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ เพราะจากการตรวจสอบพบว่า สำเนา ส.ค. ๑ ที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบไม่ตรงตามตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตามหลักฐานทางปกครองและถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะครอบครองที่พิพาทอยู่ ก็ไม่เป็นเหตุที่จะเพิกถอน อันแสดงให้เห็นถึงประเด็นที่โต้เถียงกันว่า กระบวนการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีไม่มีประเด็นข้อโต้เถียงเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่จริงหรือไม่อย่างไร ข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ตรงกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑/๒๕๔๗ คดีนี้ไม่จำต้องพิสูจน์ถึงสิทธิการครอบครองและที่ตั้งของทรัพย์พิพาทแต่ประการใด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงาน

ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนายเมืองดี นันทขว้าง ตามคำสั่งศาล ทรัพย์มรดกเป็นที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๘๔ ตำบลท่าตุ้ม อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๔๓ โดยชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งที่ ๑๖๒๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว อ้างว่าผู้ที่ออก น.ส. ๓ ก. สำหรับที่ดินแปลงนี้ได้นำ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับการออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐาน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเพราะเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีและทายาทของนายเมืองดี นันทขว้าง เป็นผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าว มีการพิจารณาออกคำสั่งเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเป็นการตรวจสอบฝ่ายเดียวโดยไม่คำนึงถึงความเป็นมาของที่ดินและการครอบครองทำประโยชน์ แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยยกอุทธรณ์ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๘๘๔ ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเป็นการออกเฉพาะรายเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒ แต่ออกโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๔๓ เป็นของเอกชนผู้มีชื่อซึ่งแจ้งการครอบครองเมื่อปี ๒๔๙๘ และได้ใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๑๑ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ คำสั่งให้เพิกถอนชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีที่มุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งคดีนี้คู่กรณียังโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายภมร นันทขว้าง ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม ประธานศาลฎีกา	หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม
นายอักขราทร จุฬารัตน ประธานศาลปกครองสูงสุด	นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง
พลโท วิรัตน์ บรรเลง หัวหน้าสำนักดุลาการทหาร	พลโท อาชวัน อินทรเกสร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๔/๒๕๔๘ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ ข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๘

คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นจำเลยขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากจำเลยบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินบริเวณสถานีรถไฟยะลา ที่ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา เพื่อปลูกสร้างอาคารสถานีรถไฟยะลา อาคารพาณิชย์จำนวน ๑๕๗ คูหา ลานอเนกประสงค์ พร้อมส่วนประกอบอื่น ๆ โดยยกทรัพย์สินทั้งหมดให้จำเลย เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ดำเนินกระบวนพิจารณาสืบพยานโจทก์นัดแรกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ และจำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อันเป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลภายหลังที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมสืบพยานไปแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการยื่นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการมีอำนาจยกคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลของจำเลยได้ ตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๘ จึงมีคำสั่งให้ยกคำร้องนี้เสีย

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
(คำสั่ง) ที่ ๓๔/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง การยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐

ระหว่าง
- ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
- ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๕ บริษัทยะลาทองอยู่ จำกัด โจทก์ ได้ยื่นฟ้องการรถไฟแห่งประเทศไทย จำเลย ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๒๗/๒๕๔๕ ความว่า เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๓๓ โจทก์ทำสัญญาเช่าที่ดินบริเวณสถานีรถไฟยะลาที่

ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา กับจำเลย เพื่อปลูกสร้างอาคารสถานีรถไฟยะลา อาคารพาณิชย์จำนวน ๑๕๗ คูหา ลานอเนกประสงค์ พร้อมส่วนประกอบอื่น ๆ โดยยกทรัพย์สินทั้งหมดให้จำเลย จำเลยยินยอมให้โจทก์จัดหาผลประโยชน์มีกำหนด ๓๐ ปี มีกำหนดการก่อสร้างให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๕ ปี และได้มีการขยายเวลาก่อสร้างตามโครงการออกไปอีก ๘ ปี นับแต่วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๐ โจทก์ได้ก่อสร้างอาคารสถานีรถไฟแล้วเสร็จส่งมอบให้จำเลยใช้ประโยชน์แล้วและก่อสร้างอาคารพาณิชย์แล้วเสร็จบางส่วน ต่อมาจำเลยได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๔๔ บอกเลิกสัญญาเช่ากับโจทก์ โดยอ้างว่าโจทก์กระทำผิดสัญญาในข้อสาระสำคัญโดยไม่ดำเนินการรื้อย้ายซุ้มร้านค้า เพิงค้าขายและแผงลอยในที่ต่าง ๆ รวมทั้งไม่รื้อถอนส่วนที่ผู้เช่าต่อเติมด้านหน้าหรือด้านหลังของอาคารพาณิชย์ภายในเวลาที่จำเลยกำหนด ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๔๐๗,๒๙๔,๖๓๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันผิดสัญญาจนกว่าจะชำระหนี้เสร็จสิ้นและชำระค่าเสียหายตามปกติและค่าเสียหายที่เกิดจากพฤติการณ์ที่ควรคาดเห็นและสามารถคาดเห็นได้ถึงพฤติการณ์นั้น

จำเลยยื่นคำให้การว่า จำเลยได้ทำสัญญาให้เช่าที่ดินบริเวณสถานีรถไฟกับโจทก์จริง โดยโจทก์มีหน้าที่ต้องปลูกสร้างอาคารให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่โจทก์ปฏิบัติผิดสัญญาไม่ก่อสร้างอาคารให้แล้วเสร็จตามสัญญา ต่อเติมสิ่งปลูกสร้างผิดแบบ ไม่ชำระค่าเช่าค่าภาษีตามสัญญา อันเป็นการผิดสัญญา จึงบอกเลิกสัญญา โจทก์ไม่ได้รับความเสียหายตามฟ้อง ขอให้ยกฟ้อง และฟ้องแย้งโจทก์อ้างว่าการกระทำของโจทก์ทำให้จำเลยได้รับความเสียหาย ขอให้บังคับโจทก์ส่งมอบพื้นที่เช่าคืนพร้อมทั้งขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไป ห้ามมิให้โจทก์เข้ายุ่งเกี่ยวกับพื้นที่เช่าอีกต่อไป ให้ชำระค่าใช้ประโยชน์ในอัตราเดือนละ ๑๕๑,๒๕๐ บาท นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะส่งมอบพื้นที่คืน และให้ชำระค่าเสียหายจำนวน ๑๘๔,๔๕๔,๙๘๙.๖๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงินดังกล่าวนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

โจทก์ยื่นคำให้การแก้ฟ้องแย้งว่า ฟ้องแย้งของจำเลยเคลือบคลุม ข้ออ้างของจำเลยที่ใช้เป็นเหตุบอกเลิกสัญญากับโจทก์มิใช่ข้อสาระสำคัญ โจทก์ไม่ได้เป็นฝ่ายผิดสัญญา จำเลยไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากโจทก์ ขอให้ยกฟ้องแย้ง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ สืบพยานโจทก์นัดแรกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๖

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่ามูลคดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงส่งความเห็นไปยังสำนักงานศาลปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองกลางอันเป็นศาลที่คู่ความร้องว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจจัดทำความเห็น ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา การยื่นคำร้องของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลหรือไม่

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใดถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น...” และข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๘ บัญญัติว่า “หากคำร้องที่ยื่นไว้ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติ...คณะกรรมการจะมีคำสั่งให้ยกคำร้องเสียก็ได้” ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงคดีนี้โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ สืบเนื่องมาจากจำเลยบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินบริเวณสถานีรถไฟยะลา ที่ตำบลสะเตง อำเภอเมือง จังหวัดยะลา เพื่อปลูกสร้างอาคารสถานีรถไฟยะลา อาคารพาณิชย์จำนวน ๑๕๗ คูหา ลานอเนกประสงค์ พร้อมส่วนประกอบอื่น ๆ โดยยกทรัพย์สินทั้งหมดให้จำเลย ซึ่งศาลแพ่งกรุงเทพใต้ได้ดำเนินกระบวนพิจารณาสืบพยานโจทก์นัดแรกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๖ ต่อมาจำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองในวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลภายหลังที่ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ซึ่งเป็นศาลยุติธรรมสืบพยานไปแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการยื่นคำร้องที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ คณะกรรมการมีอำนาจยกคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลของจำเลยได้ ตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๘

จึงมีคำสั่งว่า การยื่นคำร้องของจำเลยคดีนี้ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง อาศัยข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๘ ให้ยกคำร้องนี้เสีย

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัตน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๕/๒๕๔๘ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘
พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐

คดีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องเอกชนว่าเป็นผู้ชนะการประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่น แล้วไม่ยอมเข้าทำสัญญา ทั้งที่ก่อนหน้านั้นจำเลยขอและได้รับอนุญาตให้เข้าเก็บรังนกไปพลางก่อนโดยมิได้ส่งเงินอากร ขอให้ชำระค่าเสียหาย ซึ่งจำเลยอ้างว่าการที่ไม่ได้เข้าทำสัญญาต่อกันเป็นเพราะความผิดของฝ่ายโจทก์ ทั้งฟ้องแย้งขอให้คืนหลักประกัน ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเกิดจากการที่โจทก์เปิดประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่น ตาม ม. ๑๔ ว.๒ แห่ง พ.ร.บ. อากรรังนกฯ เมื่อเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่นเป็นเงินค่าธรรมเนียมอย่างหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บและกฎหมายกำหนดให้เป็นเงินภาษีอากร ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ ข้อพิพาทระหว่างโจทก์จำเลยจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ภาษีอากร และเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ตาม พ.ร.บ.จัดตั้งศาลภาษีอากรฯ มาตรา ๗ (๒) และ (๔)

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๕/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐

ระหว่าง ศาลจังหวัดตรัง

ศาลปกครองสงขลา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดตรังโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ กระทรวงการคลัง โจทก์ ยื่นฟ้อง นางเกียรติสุดา วงศ์มีบุญ จำเลย ต่อศาลจังหวัดตรัง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๑๖/๒๕๔๗ ความว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังทำหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินในนามของโจทก์และมีหน้าที่รักษาการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๔๘๒ มีอำนาจสั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเปิดประมูลอากรรังนกอีแอ่น รวมทั้งอนุญาตให้ผู้ชนะการประมูลทำสัญญาเก็บ

รังนกอีแอ่นเพื่อนำเงินอากรส่งเป็นรายได้ของโจทก์ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสั่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังเปิดประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่นใน ๑๘ เกาะของพื้นที่จังหวัดตรัง มีระยะเวลา ๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ โดยมีเงื่อนไขตัดสินด้วยวงเงินสูงสุดที่ผู้เสนอประมูลเงินอากรและผู้ชนะการประมูลซึ่งได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะต้องไปทำสัญญากับผู้ว่าราชการจังหวัดตรังตามแบบของทางราชการ มิฉะนั้นจะถูกริบหลักประกันซองและต้องชดใช้ความเสียหายอื่นอันพึงมี เมื่อจังหวัดตรังได้พิจารณาใบเสนอราคาของผู้ประมูลทุกรายแล้ว ปรากฏว่าจำเลยเป็นผู้เสนอวงเงินอากรสูงสุดเป็นเงิน ๙๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท และยินยอมแบ่งส่วนของเงินกำไรสุทธิหรือเงินได้สุทธิในแต่ละปีให้กรมสรรพากรอีกร้อยละ ๒๐ จำเลยจึงเป็นผู้ชนะการประมูล โดยจำเลยได้มีหนังสือลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตรังเพื่อขออนุญาตเข้าไปดูแลเกาะรังนกช่วงปลอดสัญญาเพื่อป้องกันการฉกฉวยผลประโยชน์ของผู้อื่นหรือกลั่นแกล้งทำลายนกเป็นเหตุให้จำเลยได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดตรังได้มีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของจำเลย ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดตรังได้มีหนังสือ ที่ ตง ๐๐๐๖/๑๙๙๐ ลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๙ แจ้งให้จำเลยทราบว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้พิจารณาและสั่งอนุญาตให้จำเลยเป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดตรังตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ให้จำเลยไปทำสัญญากับผู้ว่าราชการจังหวัดตรังในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ แต่จำเลยได้มีหนังสือขอเลื่อนกำหนดการทำสัญญาออกไปเป็นวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ครั้นถึงกำหนดจำเลยก็ไม่ได้นำหลักประกันที่กำหนดไว้มาทำสัญญาและขอเลื่อนกำหนดเวลาทำสัญญาออกไปอีกโดยจำเลยมีเจตนาประวิงการทำสัญญาเพื่อถือโอกาสเก็บรังนกอีแอ่นโดยหลีกเลี่ยงไม่จ่ายเงินอากรให้แก่โจทก์ รวมทั้งส่วนแบ่งกำไรที่จะต้องแบ่งให้กรมสรรพากร ผู้ว่าราชการจังหวัดตรังจึงมีหนังสือแจ้งยกเลิกการทำสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นกับจำเลย ตามหนังสือ ที่ ตง ๐๐๐๖/๑๖๗๙๗ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๔๐ คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บรังนกอีแอ่นจังหวัดตรังผู้มีหน้าที่รับผิดชอบการให้สัมปทาน ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงได้ประกาศเปิดประมูลอากรรังนกอีแอ่นในพื้นที่เดิมอีกครั้ง และห้างหุ้นส่วนจำกัด สตูล-ตรัง ได้รับอนุญาตเข้าเก็บรังนกอีแอ่นด้วยเงินอากร ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ระยะเวลา ๕ ปี ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๔๕ โจทก์ได้รับความเสียหายจากการที่จำเลยผิดเงื่อนไขประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่น ขอให้ชำระค่าเสียหายจำนวน ๘๕,๕๔๖,๘๗๔.๙๓ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๖๐,๘๓๓,๓๓๓.๓๓ บาท นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยยื่นคำให้การและฟ้องแย้งว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องเนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ ดังนั้นกระทรวงการคลัง โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ใดๆ เกี่ยวกับอากรรังนกอีแอ่นอีกต่อไป และมิได้เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ซึ่งประกาศจังหวัดตรัง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ข้อ ๘.๑ ได้กำหนดให้ผู้ชนะการประมูลที่ได้รับอนุญาตจากโจทก์ต้องไปทำสัญญากับผู้ว่าราชการจังหวัดตรังตามแบบของทางราชการ มิฉะนั้นจะถูกริบหลักประกันซอง หรือผู้ค้ำประกัน หรือเรียกร้องชดใช้ค่าเสียหายอื่นถ้ามี ดังนั้นกรณีมีการผิดเงื่อนไขการได้รับอนุญาตเข้าทำสัญญาตามคำฟ้องของโจทก์จึงเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง เป็นผู้มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดี นอกจากนี้จำเลยมิได้กระทำผิดเงื่อนไขในการเข้าร่วมประมูลเก็บรังนกอีแอ่นแต่เกิดจากการกระทำของโจทก์ ตัวแทนโจทก์ และเจ้าหน้าที่ของโจทก์ โดยตามเงื่อนไขดังกล่าวผู้ได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นมีสิทธิเก็บรังนกอีแอ่นได้จำนวน ๕ ปี เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่ได้ดำเนินการเพื่อให้จำเลยเข้าทำสัญญาครั้งแรกในวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ระยะเวลาล่วงเลยการอนุญาตจัดเก็บรังนกสำหรับปีแรก ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ เป็นเวลาร่วม ๒ เดือนเศษ ทั้งโจทก์ ตัวแทนโจทก์ และเจ้าหน้าที่ของโจทก์ได้ออกหนังสือลงวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๓๙ แจ้งให้จำเลยมาทำสัญญาเป็นหนังสือซึ่งจำเลยได้ทราบเมื่อวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ อันเป็นระยะเวลากระชั้นชิดกับวันทำสัญญา (วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙) จำเลยได้ขอขยายระยะเวลาทำสัญญาเป็นวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ และผู้ว่าราชการจังหวัดตรังตัวแทนโจทก์อนุญาตและได้ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมโดยให้จำเลยนำเงินสดหรือพันธบัตรรัฐบาลซึ่งโอนกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังมาวางเป็นหลักประกันในการทำสัญญาร้อยละ ๑๐ ของวงเงินประมูลเป็นเงิน ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยแบ่งชำระในวันทำสัญญากึ่งหนึ่งเป็นเงิน ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท และภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันทำสัญญาอีก ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท และจัดหาผู้ค้ำประกันและผู้รับเรือนหรือจะให้ธนาคารเป็นผู้ค้ำประกันและรับเรือนก็ได้ จนกระทั่งถึงวันทำสัญญาจำเลยเห็นว่าการนำเงินสดมาวางไม่สะดวก จึงได้ติดต่อซื้อพันธบัตรรัฐบาลกับธนาคารแห่งประเทศไทย แต่ธนาคารแห่งประเทศไทยแจ้งว่าได้เลิกจำหน่ายแล้ว จำเลยจึงได้ติดต่อธนาคารกสิกรไทย จำกัด สาขาถนนศรีภูวนาถ ออกสัญญาค้ำประกันของธนาคารตามเงื่อนไขให้แทน แต่เจ้าหน้าที่ของโจทก์ไม่แน่ใจว่าจะทำได้หรือไม่ จึงขอเลื่อนการทำสัญญาเพื่อหารือกับกรมสรรพากร ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดตรังออกหนังสือด่วนที่สุด ที่ ตง ๐๐๐๖/๗๐๘๔ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๙ และที่ ตง ๐๐๐๖/๗๖๓๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๓๙ ให้จำเลยไปทำสัญญากับผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง ในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๓๙ โดยกำหนดให้จำเลยต้องนำเงินสดมาวางเป็นประกัน

ในวันทำสัญญา ๙,๐๐๐,๐๐๐ บาท จัดหาผู้ค้ำประกันและผู้รับเรือน หรือจะให้ธนาคารเป็นผู้ค้ำประกันและรับเรือนก็ได้ และจะต้องหาเงินสดมาชำระค่าอากรสำหรับงวดที่ ๑ ของปีที่ ๑ จำนวน ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท ในวันทำสัญญาอีกด้วย รวมเป็นเงินสดเฉพาะในวันทำสัญญา ๑๓,๕๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผิดไปจากเงื่อนไขตามที่ตกลงกันไว้ จำเลยได้โต้แย้งและขอขยายระยะเวลาอายุสัญญาการได้รับอนุญาตจัดเก็บรังนกอีแอ่นออกไปอีกหนึ่งปีเพื่อให้ถูกต้องกับความเป็นจริงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผ่านกรมสรรพากรจังหวัดตรังตัวแทนโจทก์ ซึ่งได้แจ้งให้จำเลยทราบว่าจะนำหนังสือดังกล่าวให้โจทก์พิจารณาและแจ้งให้จำเลยทราบอีกครั้งหนึ่ง แต่ปรากฏว่าพนักงานสรรพากรจังหวัดตรัง ผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง กลับมีหนังสือถึงโจทก์ให้พิจารณายกเลิกการทำสัญญากับจำเลย และให้เรียกผู้เสนอประมูลเงินอากรรายถัดจากจำเลยเข้ามาทำสัญญาแทนจำเลย มิได้ดำเนินการตามที่แจ้งไว้แต่อย่างใด ดังนั้นการที่โจทก์ไม่แจ้งให้จำเลยมาทำสัญญาก่อนตามข้อคัดค้านหรือตามที่ได้กำหนดไว้เดิม ซึ่งจำเลยสามารถเข้าทำสัญญาได้อย่างแน่นอน แต่โจทก์กลับมีคำสั่งยกเลิกการทำสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นกับจำเลย และยกเลิกการให้อนุญาตเข้าดูแลเกาะรังนกพร้อมริบหลักประกันซองของจำเลย ทั้งอนุญาตให้ผู้ประมูลรายถัดจากจำเลยเข้าทำสัญญาแทนจำเลย การกระทำของโจทก์และตัวแทนของโจทก์จึงเป็นฝ่ายผิดเงื่อนไขและผิดสัญญาแต่เพียงฝ่ายเดียว ขอให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ และคืนเงินหลักประกันซองจำนวน ๕๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าวนับถัดจากวันฟ้องแย้งจนกว่าจะชำระเสร็จ อนึ่งจำเลยโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องคดีนี้ต่อศาลจังหวัดตรังเนื่องจากมูลเหตุแห่งคดีเป็นมูลเหตุทางปกครอง คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

โจทก์ยื่นคำให้การแก้ฟ้องแย้งว่า จำเลยไม่มีสิทธิฟ้องแย้งโจทก์เนื่องจากจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญาประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่น โจทก์จึงมีสิทธิริบหลักประกันซองหรือเรียกร้องจากผู้ออกหนังสือค้ำประกันซอง ตามที่กำหนดไว้ในเอกสารการประมูล ข้อ ๘.๑ และโจทก์ยื่นคำชี้แจงเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า คดีนี้จำเลยเป็นผู้ชนะการประมูลและโจทก์อนุญาตให้จำเลยเข้าทำสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดตรัง แต่จำเลยไม่มาทำสัญญาตามกำหนดทางจังหวัดตรังจึงริบประกันซองแสดงว่าคู่สัญญามีเจตนาว่าสัญญาอันมุ่งจะทำต่อกันนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือตามแบบของทางราชการ เมื่อคู่สัญญายังไม่ไปลงนามในหนังสือสัญญาสัญญาสัมปทานจึงยังไม่เกิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๓๖๖ วรรค ๒ (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๖๐๑๔/๒๕๓๙) แต่ก่อนที่ทั้งสองฝ่ายเข้าทำสัญญาเป็นหนังสือ จำเลยได้ขออนุญาตผู้ว่าราชการจังหวัดตรัง (ผู้แทนโจทก์) เข้าครอบครองเกาะต่าง ๆ ทั้ง ๑๘ เกาะ และในระหว่างที่ได้รับแจ้งให้มาทำสัญญา จำเลยก็ยังครอบครองเกาะอยู่และจัดเก็บรังนกอีแอ่นไปเป็นประโยชน์ตลอดมา ซึ่งเท่ากับว่าคู่กรณีได้ตกลงกันใหม่ให้คู่สัญญาได้ปฏิบัติตามสัญญา

ไปก่อนโดยผ่อนผันไม่ต้องทำสัญญาเป็นหนังสือต่อกันเป็นการชั่วคราว ซึ่งทำให้คู่สัญญาต้องผูกพันปฏิบัติตามสัญญาและสัญญาดังกล่าวไม่มีกฎหมายบังคับว่าต้องทำเป็นหนังสือ (เทียบคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๓๖/๒๕๔๒) การที่จำเลยเข้าครอบครองเกาะและจัดเก็บรังนกอีแอ่นไปเป็นประโยชน์ตลอดมา จำเลยจึงมีหน้าที่ต้องส่งค่าอากรให้กับโจทก์และค่าเสียหายอันเนื่องมาจากจำเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข เมื่อโจทก์มิได้มีข้อพิพาทกับจำเลยเกี่ยวกับสัญญาสัมปทานจึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดตรังเห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหายที่สืบเนื่องมาจากจำเลยซึ่งเป็นผู้ชนะการประมูลอากรรังนกอีแอ่นและได้รับสัมปทานจากโจทก์ไม่มาทำสัญญากับโจทก์ โดยที่สัญญาสัมปทานที่จำเลยชนะการประมูลนั้นเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งจำเลยจะต้องทำสัญญาดังกล่าวกับหน่วยงานของรัฐ คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองสงขลาเห็นว่า มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น กำหนดให้ผู้ที่จะเก็บรังนกอีแอ่นต้องได้รับอนุญาตและเสียเงินอากรตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ประกอบกับข้อ ๓ ของกฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ระบุให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ใดเก็บรังนกอีแอ่น และในข้อ ๕ ของกฎกระทรวงนี้ ระบุว่าการอนุญาตของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจะเป็นอันใช้ได้ต่อเมื่อผู้รับอนุญาตได้ทำสัญญากับผู้ว่าราชการจังหวัดตามแบบของกรมสรรพากร นอกจากนี้ในข้อ ๗ ของเอกสารประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่นตามประกาศจังหวัดตรัง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ยังได้กำหนดให้ผู้ชนะการประมูลและได้รับอนุญาตให้เก็บรังนกอีแอ่นจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จะต้องมาทำสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นกับผู้ว่าราชการจังหวัดตรังตามแบบของทางราชการด้วย เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่าจำเลยเป็นผู้ชนะการประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่นตามประกาศจังหวัดตรัง ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ และได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังให้เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นในเขตท้องที่จังหวัดตรังในระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ แต่จำเลยไม่ยอมเข้าทำสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นกับผู้ว่าราชการจังหวัดตรังตามแบบที่ทางราชการกำหนด หลังจากนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดตรังได้แจ้งให้จำเลยทราบว่ากระทรวงการคลังให้ยกเลิกการทำสัญญาอนุญาตเก็บรังนกอีแอ่นกับจำเลย สัญญาดังกล่าวจึงยังไม่เกิดขึ้น ดังนั้นจึงไม่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คำให้การและฟ้องแย้งสรุปได้ว่า โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ เปิดประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ จำเลยยื่นซองประมูลโดยมีหลักประกันและเป็นผู้ชนะการประมูลในครั้งนั้น โดยจำเลยจะต้องเข้าทำสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นกับโจทก์ ในระหว่างนั้นจำเลยขอและได้รับอนุญาตจากโจทก์ให้เข้าเก็บรังนกไปพลางก่อนโดยมิได้ส่งเงินอากร แต่ต่อมาคู่ความก็มิได้เข้าทำสัญญาต่อกัน จนกระทั่งโจทก์มีหนังสือยกเลิกการทำสัญญาเก็บรังนกอีแอ่นดังกล่าว โดยอ้างว่าจำเลยไม่ยอมมาทำสัญญาและฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีนี้ ส่วนจำเลยให้การอ้างว่าการที่ไม่ได้เข้าทำสัญญาต่อกันนั้นเป็นเพราะความผิดของโจทก์เอง ทั้งฟ้องแย้งขอให้คืนหลักประกัน ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเกิดจากการที่โจทก์เปิดประมูลเงินอากรเก็บรังนกอีแอ่น ซึ่งตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๔ วรรคสอง บัญญัติว่า "การขอรับสัมปทานในแต่ละจังหวัดให้ทำโดยการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด" และมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า "ในกรณีที่ผู้รับสัมปทานชำระเงินอากรเมื่อพ้นระยะเวลาที่กำหนดในสัมปทานหรือชำระไม่ครบถ้วน ให้เสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ ๑.๕ ต่อเดือน หรือเศษของเดือนของเงินอากรที่ต้องชำระเงินเพิ่มตามวรรคหนึ่งให้ถือเป็นเงินอากร" ดังนั้นผู้ที่จะเก็บรังนกฯ ได้จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับสัมปทานด้วยการประมูลเงินอากรและจะต้องจ่ายเงินอากรให้แก่รัฐ หากผู้รับสัมปทานชำระเงินอากรล่าช้าหรือไม่ครบถ้วนก็จะต้องเสียเงินเพิ่ม เงินอากรเก็บรังนกอีแอ่นจึงเป็นเงินค่าธรรมเนียมอย่างหนึ่งที่รัฐเรียกเก็บและกฎหมายกำหนดให้เป็นเงินภาษีอากร ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ เมื่อข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์จัดเปิดประมูลเงินอากรเก็บรังนกฯ และจำเลยเป็นผู้ชนะการประมูลซึ่งจะต้องเข้าทำสัญญาเก็บรังนกกับโจทก์แต่ในระหว่างนั้นจำเลยได้เข้าเก็บรังนกไปพลางก่อนแล้วโดยไม่ได้เสียอากรและมิได้เข้าทำสัญญาต่อกัน โจทก์จึงยกเลิกการชนะประมูลของจำเลยแล้วมาฟ้องเป็นคดีนี้ ข้อพิพาทระหว่างโจทก์จำเลยจึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องของรัฐในหนี้ภาษีอากรและเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามข้อผูกพันซึ่งได้ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร มาตรา ๗ (๒) และ (๔)

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง กระทรวงการคลัง โจทก์ นางเกียรติสุดา วงศ์มีบุญ จำเลย เป็นคดีภาษีอากร อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายศุภชัย ภู่งาม
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท วิรัดน์ บรรเลง
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

พรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๖/๒๕๔๘ ศาลแรงงานกลาง
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒
พระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔

คดีที่ลูกจ้างเป็นโจทก์ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นจำเลยว่า เลิกจ้างโดยไม่มีความผิด ไม่บอกกล่าวล่วงหน้า ไม่ออกหนังสือรับรองการทำงานให้ ขอให้บังคับจำเลยจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชย ค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปี และค่าเสียหายจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมตามสิทธิที่โจทก์ควรได้พร้อมดอกเบี้ย และออกหนังสือรับรองการทำงานให้แก่โจทก์ เมื่อจำเลยเป็นหน่วยงานของรัฐมีภารกิจในการบริการสาธารณะ ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือลูกจ้างที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้เข้าร่วมปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐอันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในกฎหมายแพ่งทั่วไป ข้อตกลงจ้างทำงานระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน แต่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับลูกจ้างในสังกัดที่มีขึ้นเพื่อร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อตกลงจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เมื่อกรณีพิพาทคดีนี้ สืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๖/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘

ระหว่าง ศาลแรงงานกลาง

ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแรงงานกลางโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ นางกาญจนา ศิลปี โจทก์ ยื่นฟ้อง สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จำเลย ต่อศาลแรงงานกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๓๐๒/๒๕๔๗ ความว่า เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๓ จำเลยได้จ้างโจทก์เข้าทำงานเป็นลูกจ้างตำแหน่งสุดท้ายเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์อาวุโส ได้รับค่าจ้างอัตราสุดท้าย เดือนละ ๕๑,๐๕๐ บาท

ต่อมาวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จำเลยได้เลิกจ้างโจทก์โดยไม่มีความผิดและไม่บอกกล่าวล่วงหน้า โจทก์จึงมีสิทธิได้รับสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า จำนวน ๔๕ วัน คิดเป็นเงิน ๗๖,๕๗๔.๙๐ บาท ค่าชดเชยเท่ากับค่าจ้างอัตราสุดท้าย ๑๘๐ วัน คิดเป็นเงิน ๓๐๖,๓๐๐ บาท เนื่องจากโจทก์ทำงานครบ ๓ ปี แต่ยังไม่ครบ ๖ ปี ค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปี จำนวน ๑๒ วัน คิดเป็นเงิน ๓๒,๓๑๑.๕๗ บาท และค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม ทำให้โจทก์เสียหายต้องตกงาน ประกอบกับโจทก์มีอายุมากแล้ว มีภาระต้องเลี้ยงดูมารดา โอกาสที่จะหางานทำเป็นไปได้ยาก คิดเป็นเงินค่าเสียหาย ๒๕๕,๒๕๐ บาท อีกทั้งจำเลยไม่ยอมออกหนังสือรับรองการทำงานให้ ขอให้บังคับจำเลยจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชย ค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปี และค่าเสียหายจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมตามสิทธิที่โจทก์ควรได้ดังกล่าวข้างต้นพร้อมดอกเบี้ยตามคำขอท้ายฟ้องพร้อมทั้งออกหนังสือรับรองการทำงานให้แก่โจทก์

จำเลยให้การว่า จำเลยจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นองค์การมหาชน ไม่ผูกพันกับกฎระเบียบ ข้อบังคับปกติของราชการหรือรัฐวิสาหกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศชาติอันเป็นกิจกรรมของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้จำเลยจะมิใช่ส่วนราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และมิใช่รัฐวิสาหกิจตามความหมายในพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ก็ตาม แต่จำเลยก็เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่งและเป็นส่วนราชการตามคำนิยามของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยมิใช่นิติสัมพันธ์อันเกิดจากสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การบรรจุแต่งตั้งโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ การบรรจุแต่งตั้งและการให้โจทก์ออกจากงานเป็นการกระทำโดยคำสั่งทางปกครอง หากมีกรณีพิพาทก็มิใช่กรณีพิพาททางแรงงานตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ สิทธิและหน้าที่ระหว่างโจทก์กับจำเลยเกิดจากข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ออกตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ ของฝ่ายจำเลยเพียงฝ่ายเดียวในฐานะองค์กรของรัฐ ซึ่งพนักงานหรือลูกจ้างไม่สามารถเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงได้ คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานกลาง จำเลยดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะมิได้มุ่งแสวงหาผลกำไรทางเศรษฐกิจจึงไม่อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าชดเชยและสินจ้างตังกล่าว โจทก์ได้รับคำสั่ง ศอ. ที่ ๙๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๖ ให้ย้ายไปปฏิบัติงาน ณ สำนักงานผู้อำนวยการ ฝ่ายบริหารสำนักงานอุทยานวิทยาศาสตร์แห่งประเทศไทยแต่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง จำเลยจึงมีคำสั่งที่ ๔๒๖.๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการกระทำผิดวินัย

อย่างร้ายแรงของโจทก์ เนื่องจากมีพฤติกรรมไม่ปฏิบัติตามนโยบาย คำสั่ง กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ตามธรรมเนียมของจำเลย รวมทั้งมีพฤติกรรมไม่มาปฏิบัติงานอันเป็นการละทิ้งหน้าที่การงาน ผลการสอบสวนปรากฏว่าโจทก์ได้กระทำผิดระเบียบวินัย ข้อ ๒๗, ๒๘, ๓๐ และ ๓๓ และกระทำผิดวินัยร้ายแรงตามข้อ ๔๒ (๑) (๒) และ (๔) แห่งข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติว่าด้วยการบริหารบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๖ และจำเลยได้ลงโทษปลดโจทก์ออกจากการเป็นลูกจ้าง ตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๔๑ และ ๔๓ แห่งข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๖ การใช้อำนาจให้โจทก์ออกจากการเป็นลูกจ้างจึงถูกต้องเป็นธรรมและไม่จำต้องบอกกล่าวล่วงหน้า โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายและค่าสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าทำงานในวันหยุดพักผ่อนประจำปีเนื่องจากโจทก์สละสิทธิที่จะลาเอง ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้มูลคดีมาจากการที่จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ออกคำสั่งปลดโจทก์ออกจากการเป็นลูกจ้างของจำเลย อันเนื่องมาจากโจทก์ได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ดังนั้น มูลคดีดังกล่าวจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่จำเลยใช้อำนาจตามกฎหมายของจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของโจทก์ ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลแรงงานกลางเห็นว่า กรณีมีปัญหาว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานกลางหรือไม่ จึงส่งสำนวนให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทดังกล่าว

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงกลางได้มีคำวินิจฉัยที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ว่า การที่โจทก์ฟ้องว่าโจทก์เป็นลูกจ้างของจำเลยซึ่งเป็นนิติบุคคล จำเลยได้เลิกจ้างโจทก์โดยไม่มีความผิด ขอให้จำเลยจ่ายสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชย ค่าทำงานในวันหยุดพักผ่อนประจำปี และค่าเสียหายจากการเลิกจ้างที่ไม่เป็นธรรม อันเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๒) แม้จำเลยจะให้การว่าจำเลยไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยมิใช่นายจ้างกับลูกจ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ จัดตั้งจำเลยขึ้นเป็นนิติบุคคลและอยู่ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และ

เทคโนโลยีแห่งชาติ การบรรจุแต่งตั้งพนักงานหรือลูกจ้างต้องเป็นไปตามข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งข้อบังคับดังกล่าวนิยามความหมายของลูกจ้างไว้ในข้อ ๔ ว่า "ลูกจ้าง" หมายความว่า สำนักงานได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงานในงานที่มีกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดที่แน่นอน แสดงให้เห็นว่าสัญญาจ้างระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นสัญญาโดยยึดหลักสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โจทก์จึงเป็นลูกจ้างของจำเลย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อโจทก์ฟ้องว่าจำเลยเลิกจ้างโจทก์โดยไม่มีความผิดและไม่บอกกล่าวล่วงหน้า ขอเรียกค่าเสียหายและค่าชดเชย เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกระทำผิดสัญญาจ้างแรงงานและไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) และ (๕) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานกลาง ศาลแรงงานกลางจึงกำหนดวันนัดสืบพยานจำเลย

ก่อนวันนัดสืบพยาน จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลแรงงานกลางมีคำสั่งให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางดังกล่าวไปยังศาลปกครอง ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลแรงงานกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) และ (๕) ตามคำวินิจฉัยของอธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลาง ที่ ๑๑๙/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ปัญหาว่าคดีใดจะอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานหรือไม่เป็นที่สุดแล้ว ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานกลาง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จำเลย จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุว่า การที่รัฐบาลจะนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต้องมีองค์กรที่มีความอิสระและความคล่องตัวสูงโดยไม่ผูกพันไว้กับกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับของราชการและรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติดังกล่าว

ให้มีคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเป็นประธานกรรมการ มีผู้อำนวยการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานอื่นของรัฐและเป็นหน่วยงานทางปกครอง โจทก์เป็นลูกจ้างของจำเลยจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ โจทก์เป็นบุคคลที่จำเลยได้ว่าจ้างให้ปฏิบัติงาน ตามข้อ ๔ ของข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๓ ออกตามความพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์และจำเลยเป็นความสัมพันธ์ที่มีขึ้นเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะกับหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ความสัมพันธ์ดังกล่าวจึงไม่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน การที่จำเลยจ้างโจทก์ให้ทำงานเป็นลูกจ้าง จึงเป็นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามสัญญาทางปกครอง เมื่อจำเลยเลิกจ้างโจทก์และโจทก์เห็นว่าเป็นการเลิกจ้างโดยโจทก์ไม่มีความผิด และได้นำคดีมาฟ้องขอให้จำเลยจ่ายสินจ้างค่าทำงานในวันหยุด และชดใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นคำขอที่เกี่ยวข้องกับสิทธิตามสัญญาจ้างระหว่างโจทก์และจำเลยตามสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า จำเลยได้จ้างโจทก์เข้าทำงานเป็นลูกจ้างเมื่อเดือนกันยายน ๒๕๔๓ ตำแหน่งสุดท้ายเจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์อาวุโส ต่อมาวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ จำเลยได้เลิกจ้างโจทก์โดยไม่มีความผิดและไม่บอกกล่าวล่วงหน้าทำให้โจทก์เสียหายต้องตกงาน ทั้งโจทก์มีอายุมากแล้ว มีภาระต้องเลี้ยงดูมารดา โอกาสที่จะหางานทำเป็นไปได้ยาก และจำเลยไม่ยอมออกหนังสือรับรองการทำงานให้ขอให้บังคับจำเลยจ่ายสินจ้างแทน การบอกกล่าวล่วงหน้า ค่าชดเชย ค่าจ้างสำหรับวันหยุดพักผ่อนประจำปี และค่าเสียหายจากการเลิกจ้างไม่เป็นธรรมตามสิทธิที่โจทก์ควรได้พร้อมดอกเบี้ยและออกหนังสือรับรองการทำงานให้แก่โจทก์ จำเลยให้การว่า จำเลยจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นองค์การมหาชน เป็นหน่วยงานของรัฐประเภทหนึ่ง และเป็นส่วนราชการตามคำนิยามของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการ

งบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยมิใช่นิติสัมพันธ์อันเกิดจากสัญญาจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การบรรจุแต่งตั้งโจทก์ ให้ปฏิบัติหน้าที่ก็เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะ การบรรจุแต่งตั้งและการให้โจทก์ออกจากงานเป็นการกระทำโดยคำสั่งทางปกครอง สิทธิและหน้าที่ระหว่างโจทก์กับจำเลยเกิดจากข้อบังคับ ว่าด้วยการบริหารงานบุคคลที่ออกตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ พนักงานหรือลูกจ้างไม่สามารถเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงได้ ทั้งจำเลยดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์สาธารณะมิได้มุ่งแสวงหาผลกำไรทางเศรษฐกิจ จึงไม่อยู่ในบังคับตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ การเลิกจ้างโจทก์เป็นไปตามมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับข้อ ๔๑ และ ๔๓ แห่งข้อบังคับคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. ๒๕๔๖ การใช้อำนาจให้โจทก์ออกจากการเป็นลูกจ้างจึงถูกต้องเป็นธรรมและไม่จำต้องบอกกล่าวล่วงหน้า โจทก์ไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายและค่าสินจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าทำงานในวันหยุดพักผ่อนประจำปีเนื่องจากโจทก์สละสิทธิที่จะลาเอง ขอให้ยกฟ้อง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทสืบเนื่องมาจากข้อตกลงจ้างทำงานระหว่างโจทก์กับจำเลย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

...

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

..."

และมาตรา ๙ วรรคสอง บัญญัติว่า "เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

...

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ..." คดีใดอยู่อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ก็จะไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

..."

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเป็นประการแรกว่า ข้อตกลงจ้างทำงานระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นสัญญาจ้างแรงงานหรือไม่ เห็นว่า โดยที่กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาจ้างแรงงานมีสถานะเป็นสัญญาในทางแพ่ง ต้องนำบทบัญญัติตามกฎหมายแพ่งทั่วไปมาใช้บังคับ และกฎหมายคุ้มครองแรงงานและกฎหมายแรงงานสัมพันธ์เป็นกฎหมายที่มีลักษณะพิเศษที่บัญญัติขึ้นเพื่อกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเกี่ยวกับการจ้างและการทำงาน องค์กรของฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้าง การเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน ปิดงาน งดจ้าง สหภาพแรงงานตลอดจนการกำหนดคุ้มครองความปลอดภัยในการทำงานของลูกจ้าง การจัดหางาน การสงเคราะห์อาชีพ และการส่งเสริมการทำงาน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการทำงานให้เพิ่มพูนมากยิ่งขึ้น อันเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากคู่สัญญาโดยทั่วไป เนื่องจากลูกจ้างเป็นคู่สัญญาที่มีฐานะเสียเปรียบในทางเศรษฐกิจมิได้มีฐานะเสมอภาคกับนายจ้างในการเข้าทำสัญญา รัฐจึงจำเป็นต้องเข้ามาคุ้มครองโดยการบัญญัติกฎหมายออกมาใช้บังคับทั้งในการคุ้มครอง การใช้แรงงานของลูกจ้างและการให้สิทธิในการรวมตัวของลูกจ้างเพื่อให้มีพลังในการเจรจาต่อรองกับนายจ้าง กฎหมายทั้งสามส่วนดังกล่าวเป็นกฎหมายสารบัญญัติเพื่อใช้บังคับในความสัมพันธ์ทางด้านแรงงานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างโดยมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ.๒๕๒๒ ซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดให้ศาลแรงงานมีอำนาจในการควบคุมและใช้บังคับกฎหมายทั้งสามส่วนดังกล่าวโดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ระบุว่า “โดยที่คดีแรงงานเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีแพ่งและคดีอาญาทั่วไป เพราะเป็นข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานหรือเกี่ยวกับสิทธิของนายจ้างและลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานและกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ ซึ่งข้อขัดแย้งดังกล่าว ควรได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง ทั้งการดำเนินคดีควรเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็วเสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน จำเป็นต้องยกเว้นขั้นตอนและวิธีการต่าง ๆ ที่บัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหลายกรณีด้วยกันเพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น” อันเป็นการมุ่งเน้นให้การพิจารณาคดีเป็นไปโดยสะดวก ประหยัด รวดเร็ว เสมอภาคและเป็นธรรมเพื่อให้คู่ความมีโอกาสประนีประนอมยอมความและสามารถกลับไปทำงานร่วมกันโดยไม่เกิดความรู้สึกเป็นอริต่อกัน โดยได้รับการพิจารณาจากผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้มีความรู้และความเข้าใจในปัญหาแรงงานร่วมกับผู้พิพากษาสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้างอันเป็นไปเพื่อการไกล่เกลี่ยให้นายจ้างกับลูกจ้างอยู่ร่วมกันได้ในระบบของเอกชนเท่านั้น ขั้นตอนและการพิจารณาในศาลแรงงานไม่อาจนำมาใช้แก่นายจ้างที่เป็นหน่วยงานของรัฐ

กับลูกจ้างในหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งนี้เพราะหน่วยงานของรัฐ มีภารกิจเพื่อบริการสาธารณะจึงต้องมีอำนาจเหนือลูกจ้างเพื่อบังคับการให้บริการสาธารณะบรรลุผล เมื่อจำเลยในคดีนี้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวระบุว่า การที่รัฐบาลจะนำวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมาใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพ จำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีต้องมีองค์กรที่มีความอิสระและความคล่องตัวสูง โดยไม่ผูกพันไว้กับกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับของราชการและรัฐวิสาหกิจ พระราชบัญญัติดังกล่าวให้มีคณะกรรมการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและการพลังงานเป็นประธานกรรมการ มีผู้อำนวยการซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการอันเป็นการจัดตั้งขึ้นเพื่อพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่โจทก์ดกลงเข้าทำงานกับจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างจำเลยนายจ้างที่มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐกับโจทก์ลูกจ้างมีขึ้นเพื่อให้ลูกจ้างเข้าดำเนินงานหรือเข้าร่วมดำเนินงานบริการสาธารณะอันเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนโดยที่โจทก์ไม่มีอำนาจเจรจาต่อรองเกี่ยวกับสภาพการจ้าง การระงับข้อพิพาทแรงงาน การนัดหยุดงาน การปิดงาน การงดจ้าง และการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือลูกจ้างที่เป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อให้เข้าร่วมปฏิบัติภารกิจบริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ไม่ใช่ความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างกับนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานในกฎหมายแพ่งทั่วไป ดังนั้น ข้อตกลงจ้างทำงานระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงไม่เป็นสัญญาจ้างแรงงาน อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

ประเด็นที่ต้องพิจารณาประการต่อไปคือ ข้อตกลงจ้างทำงานระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน

สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ" เมื่อสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จำเลยได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๓๔ เป็นหน่วยงานทางปกครอง มีวัตถุประสงค์ในการสำรวจศึกษาวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นพื้นฐานในการวางเป้าหมาย นโยบาย และจัดทำแผนโครงการ และมาตรการต่าง ๆ ในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีของประเทศฯ การที่จำเลยได้อนุมัติจ้างโจทก์ให้ปฏิบัติหน้าที่ในกิจการของจำเลยก็เพื่อให้โจทก์เข้าปฏิบัติภารกิจในการพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีให้บรรลุผล ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างจำเลยกับโจทก์ จึงเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับลูกจ้างในสังกัดที่มีขึ้นเพื่อร่วมกันในการจัดทำบริการสาธารณะ ข้อตกลงจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อกรณีพิพาทคดีนี้สืบเนื่องมาจากสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางกาญจนา ศิลปี โจทก์ สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๗/๒๕๔๘ ศาลปกครองนครราชสีมา
ศาลจังหวัดนครราชสีมา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนฟ้องว่าที่ดินพิพาทเป็นของตนเองแต่หน่วยงานทางปกครองกลับไปออกโฉนดให้แก่ผู้อื่น ขอให้เพิกถอนโฉนดและรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีกับพวกในที่ดินพิพาท ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มีชื่อเป็นสำคัญแล้วจึงจะพิจารณาพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ทั้งหมด ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของผู้มีชื่อโดยตรง และแม้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษาว่า น.ส. ๓ ที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินพิพาท แต่ขณะยื่นฟ้องคดีนี้ยังมีปัญหาที่ศาลจำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินดังที่กล่าวมาแล้ว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณีอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๓๗/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองนครราชสีมา

ศาลจังหวัดนครราชสีมา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองนครราชสีมาโดยสำนักงานศาลปกครองส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

ศาลปกครองนครราชสีมารับโอนคดีมาจากศาลปกครองกลางซึ่งเดิมเป็นเรื่องที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสามและวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จำนวน ๒ คดี ได้แก่ คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘/๒๕๔๔ ระหว่าง ร้อยตำรวจตรี เลา ชินวงษ์ ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี และคดีหมายเลขดำที่ ๒๔๒/๒๕๔๔ ระหว่าง

นายประจวบ กาญจพิมาย ที่ ๑ ร้อยตำรวจตรี เลา ชินวงษ์ ที่ ๒ นางลพ คลี่สุข ที่ ๓ นางธารทิพย์ จันทร์พานิชเจริญ ที่ ๔ นางประจวบ หลงทะเล ที่ ๕ นางลำใย นิยมธรรม ที่ ๖ นางศศิรัตน์ รักษาราษฎร์ ที่ ๗ นางทองคำ นิดย์ใหม่ ที่ ๘ นางประชุม เหิกขุนทด ที่ ๙ จ่าสิบเอก ประมวล ปราณีตพลกรัง ที่ ๑๐ นายบุญเกิด มะลิวัลย์ ที่ ๑๑ นางชนิดา พูลโภคา ที่ ๑๒ นายสมชัย ทอนมณี ที่ ๑๓ พันจ่าอากาศเอก กฤษฎากร ก้านสันเทียะ ที่ ๑๔ นายสวัสดิ์ ก้านสันเทียะ ที่ ๑๕ พันโท สำราญ แสงหิรัญ ที่ ๑๖ นางเล็ก ชิมงาม ที่ ๑๗ นางปณิธี ตั้งแต่ง โดยร้อยตรี ลิขิต ตั้งแต่ง ที่ ๑๘ นายฉัตร โตดกระโทก โดยนางสาวบำเพ็ญ ทองอินทร์ ที่ ๑๙ และนางจันทร์ ครบุรี โดยนายปรีชา ไพจิตราสุคนธ์ ที่ ๒๐ ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งต่อมาศาลปกครองนครราชสีมาได้สั่งรวมคดีเข้าด้วยกันโดยให้สำนวนคดีหมายดำที่ ๑๒๘/๒๕๔๔ เป็นสำนวนคดีหลัก เพื่อความสะดวกแก่การพิจารณาให้เรียกผู้ฟ้องคดีในสำนวนแรกและผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ในสำนวนที่สองว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในสำนวนที่สองว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ และเรียกผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๒๑ ในสำนวนที่สองว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๒๑ ตามลำดับ โดยเรียกอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ทุกสำนวนว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ตามลำดับ สรุปข้อเท็จจริงในคดีได้ดังนี้

๑. คดีหมายเลขดำที่ ๑๒๘/๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นฟ้อง (ร้องทุกข์) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ต่อศาลปกครองนครราชสีมา ความว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นราษฎรบ้านหนองปรู หมู่ที่ ๔ ตำบลหนองจะบก อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา อาศัยในที่ดินซึ่งเข้าใจว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ นายบุญคุณ จิตตั้งบุญญา ได้นำเจ้าพนักงานรังวัดที่ดินไปรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และชาวบ้านบริเวณใกล้เคียง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกรวม ๒๘ คน คัดค้านการรังวัดดังกล่าวเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้มีคำสั่งให้ออกโฉนดให้แก่นายบุญคุณ หากผู้คัดค้านไม่พอใจให้ยื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๖๐ วัน ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงยื่นฟ้องนายบุญคุณเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ศาลจังหวัดนครราชสีมาพิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์และฟ้องแย้งจำเลยเนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น แต่ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ในที่พิพาทดังกล่าวให้แก่นายบุญคุณ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๑๒๖๓ และเลขที่ ๖๑๒๖๔ ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมามีการโอนขายที่ดินทั้งสองแปลงดังกล่าวให้แก่บริษัทธันวาพัฒนา จำกัด เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๓๔ และ ๙ มกราคม ๒๕๓๕ ตามลำดับ

เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๓๖ บริษัทธันวาพัฒนา จำกัด ยื่นฟ้องนายเลา ชินวงษ์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๘๑/๒๕๓๖ โดยฟ้องขับไล่และเรียกค่าเสียหาย ผู้ฟ้องคดีขาดนัดยื่นคำให้การ ศาลมีคำพิพากษาขับไล่จำเลย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) และบริวารออกจากที่พิพาท จำเลย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ยื่นอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายกอุทธรณ์จำเลย และต่อมาได้มีหมายบังคับคดีของศาลจังหวัดนครราชสีมาให้จำเลย (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) ออกจากที่ดินทั้งสองแปลง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับความเดือดร้อนจากการถูกหมายบังคับคดีดังกล่าว จึงยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ซึ่งต่อมาได้มีการโอนเรื่องมายังศาลปกครองนครราชสีมาเป็นคดีนี้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๑๒๖๓ และเลขที่ ๖๑๒๖๔ ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อไม่ให้บุคคลผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามโฉนดที่ดินโอนต่อไปยังบุคคลที่ไม่รู้ที่มาที่ไปของที่ดินทั้งสองแปลงได้รับความเดือดร้อนเช่นผู้ฟ้องคดีที่ ๑

อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก ได้เคยร้องเรียนขอความเป็นธรรมไปยังสำนักนายกรัฐมนตรี กรมป่าไม้ ป.ป.ป.ฯ (โดยร้องเรียนต่อกรมที่ดินตามหนังสือลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๔๑) ซึ่งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลางได้มีการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๓๗ สรุปได้ว่า ที่ดินที่ได้มีการขอออกเอกสารสิทธิ (ที่พิพาท) เป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิหรือดำเนินการทางศาลโดยด่วน แต่ไม่ปรากฏว่ามีหน่วยราชการใดดำเนินการ

๒. คดีหมายเลขดำที่ ๒๔๒/๒๕๔๔

ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ กับพวก ยื่นฟ้อง (ร้องทุกข์) และแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องต่อศาลปกครองนครราชสีมา ความว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวก เป็นราษฎรบ้านหนองปรู หมู่ที่ ๔ ตำบลหนองจะบก อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา อาศัยอยู่และครอบครองทำประโยชน์โดยเปิดเผยและบริสุทธิ์ใจในที่ดินซึ่งเดิมมีความเข้าใจว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยซื้อสิทธิในที่ดินจากผู้ทำประโยชน์ในที่ดินเดิมมีขอบเขตของที่ดินของแต่ละบุคคลอย่างชัดเจน ไม่มีผู้ใดมาแสดงสิทธิว่าเป็นเจ้าของที่ดินที่ครอบครอง และในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ เจ้าหน้าที่จากกรมที่ดินได้ออกเดินสำรวจการถือครองที่ดินของชาวบ้านหนองปรูพร้อมด้วยผู้ใหญ่บ้านและชาวบ้านที่ครอบครองที่ดิน ทำการรังวัดที่ดินและได้ออกใบนำสำรวจการถือครองที่ดิน (สสจ. ๒) ให้กับผู้ครอบครองที่ดินทุกรายตามข้อเท็จจริงรวมทั้งผู้ฟ้องคดี แต่ในเดือนมิถุนายน ๒๕๒๘ นายบุญคุณ จิดตั้งบุญญา ได้นำ น.ส. ๓ ที่แบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ เป็นหลักฐานการขอออกโฉนดที่ดิน โดยนำเจ้าพนักงานไปรังวัดที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ ผู้ฟ้องคดีคัดค้านการรังวัด เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วทั้งสองฝ่ายตกลงกันไม่ได้

ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาได้มีคำสั่งให้ออกโฉนดให้แก่นายบุญคุณ หากผู้คัดค้านไม่พอใจให้ยื่นฟ้องต่อศาลภายใน ๖๐ วัน ผู้ฟ้องคดีกับพวกรวม ๒๘ คน จึงยื่นฟ้องนายบุญคุณเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา ศาลจังหวัดนครราชสีมาพิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์และฟ้องแย้งจำเลยเนื่องจากผู้ฟ้องคดีกับพวก ไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จำเลยยื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้น อย่างไรก็ตาม ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ เจ้าพนักงานที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๑๒๖๔ ให้แก่นายบุญคุณ ซึ่งได้นำคำพิพากษาดังกล่าวมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินโดยมิชอบด้วยกฎหมายและขัดกับคำพิพากษา เพราะอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งศาลได้วินิจฉัยและมีคำพิพากษาแล้ว โดยก่อนนั้นกรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท ๐๗๑๒/๑๖๙๗ ลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๒๙ แจ้งต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมาว่าศาลพิจารณาเป็นอย่างใดแล้วฝ่ายบริหารไม่มีสิทธิที่จะพิจารณาเป็นอย่างอื่น เมื่อศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดประการใดก็ให้ดำเนินไปตามผลของคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีกับพวกจึงเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีเจตนาประพฤติมิชอบ

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีกับพวกเห็นว่า เอกสารอันเป็นที่มาและหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๑๒๖๔ เป็นเอกสารที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยมิชอบ ได้แก่ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๔๒ ของนายเสน คเชนชาติ มีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อที่ให้เพิ่มขึ้นจากเดิม ๘ ไร่ เป็น ๒๐๘ ไร่ ทั้งต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ นายเสนนำ ส.ค. ๑ ดังกล่าวไปออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๔๒ โดยออกเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ โดยมีจำนวนเนื้อที่เพิ่มขึ้นเป็น ๕๒๘ ไร่ ๒ งาน ๒๕ ตารางวา

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้มีการแบ่งแยก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ เป็น น.ส. ๓ เลขที่ ๕๖๓-๕๖๕ เลขที่ ๕๗๒-๕๗๕ รวม ๗ แปลง เป็นของนายโศรดรีย์ เขมะโยธิน ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ขายที่ดินให้นายบุญคุณ ผู้ฟ้องคดีกับพวกขอให้พิจารณาว่า ผู้ฟ้องคดีกับพวกมีสิทธิครอบครอง น.ส. ๓ ทั้ง ๗ แปลงดังกล่าว และเจ้าของ น.ส. ๓ หมดสิทธิในการครอบครองทำประโยชน์หรือไม่ เพราะนายโศรดรีย์ ผู้ขาย ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา ส่วนนายบุญคุณ ผู้ซื้อก็ไม่เคยครอบครองที่ดิน น.ส. ๓ ดังกล่าวเลย

ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีและกรมป่าไม้ ได้ข้อสรุปว่า มีการแก้ไขเพิ่มเติมตัวเลขใน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ จาก ๘ ไร่ เป็น ๒๐๘ ไร่ และนำไปออก น.ส. เลขที่ ๔๒ จำนวน ๕๒๘ ไร่ และนายกรัฐมนตรีได้สั่งให้ดำเนินการเอาคนผิดมาลงโทษ

กรมป่าไม้และป่าไม้เขตนครราชสีมาได้ข้อสรุปว่า น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ซึ่งออกเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เป็นเอกสารสิทธิในที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและ

ออกภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เห็นชอบกำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนคุ้มครองประเภทที่ ๒ จึงเป็นการออกโดยมิชอบ

กรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ ๑๐๙๖/๒๕๓๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๓๖ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงซึ่งสรุปว่า มีการแก้ไขเนื้อที่ใน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ จาก ๘ ไร่ เป็น ๒๐๘ ไร่ เป็นการแก้ไขโดยมิชอบ เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติและที่ดินบางส่วนเป็นของกองทัพบก โดยเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอเมืองนครราชสีมาในขณะนั้นมีส่วนรู้เห็นในการแก้ไขเนื้อที่ใน ส.ค. ๑ และ น.ส. ๓ ดังกล่าวโดยมิชอบ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการให้มีความถูกต้องตามข้อเท็จจริง อีกทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้มอบให้กรมป่าไม้ฟ้องคดีต่อศาลเพื่อเพิกถอนเอกสารสิทธิโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรมป่าไม้ได้ขอให้อัยการจังหวัดนครราชสีมาดำเนินการ แต่ยังไม่มีความคืบหน้า

ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้พิจารณาว่าการออกเอกสารสิทธิโฉนดเลขที่ ๖๑๒๖๔ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และคำขออื่น

ต่อมา ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ยื่นคำยืนยันและหักล้างต่อศาลปกครองนครราชสีมาว่า เจตนาที่แท้จริงของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดมีความประสงค์ที่จะขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๑๒๖๓ และเลขที่ ๖๑๒๖๔ ที่อาศัยออกจาก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๙๔-๖๖๑๒/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ มีข้อความตอนหนึ่งระบุว่า ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า การออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นายเสน (-ผู้มีสิทธิครอบครองเดิม) ไม่มีสิทธิครอบครองที่พิพาท นายบุญคุณก็ไม่มีสิทธิโจทก์ (-บริษัทธันวาพัฒนา จำกัด) ซึ่งเป็นผู้รับโอนที่ดินต่อจากนายบุญคุณก็ย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน ดังนั้น โจทก์จึงไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทเช่นกัน โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสิบเก้าที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษายกฟ้องนั้น ศาลฎีกาเห็นพ้องด้วย ฎีกาของโจทก์ฟังไม่ขึ้น พิพากษายืน

ในส่วนของคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๕๙๔-๖๖๑๒/๒๕๔๕ ศาลปกครองนครราชสีมาได้แสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยขอสำเนาคำพิพากษาที่บริษัทธันวาพัฒนา จำกัด เป็นโจทก์ในคดีฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ถึงที่ ๑๗ ที่ ๑๙ ที่ ๒๐ นางถนอมศรี ดันประเสริฐ และนายวิชัย จิดเพิ่มสุข เป็นจำเลย ซึ่งศาลจังหวัดนครราชสีมาได้รวมการพิจารณาและพิพากษาขับไล่จำเลยทั้งยี่สิบพร้อมบริวารให้ออกไปจากที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๑๒๖๔ จำเลยสิบเก้าสำนวน ได้แก่ จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ และที่ ๖ ถึงที่ ๒๐ อุทธรณ์คำพิพากษา ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ พิพากษาแก้เป็นว่าให้ยกฟ้องโจทก์ โจทก์ฎีกาคัดค้านคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ๑ ศาลฎีกาพิพากษาว่า การออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สิทธิของนายเสนในที่ดินพิพาทจึงไม่ใช่สิทธิในที่ดินที่บุคคลมีอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินก่อนมีกฎกระทรวงกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

นายเสนไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท แม้ต่อมาทางราชการจะออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินพิพาทให้แก่นายบุญคุณซึ่งรับโอนที่ดินพิพาทต่อมานายบุญคุณไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท โจทก์ซึ่งเป็นผู้รับโอนที่ดินต่อจากนายบุญคุณก็ย่อมไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน โจทก์จึงไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทเช่นกัน โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องขับไล่จำเลยทั้งสิบเก้า พิพากษายืน

นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ได้ดำเนินการหลังจากที่คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ เห็นชอบให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนคุ้มครองประเภทที่ ๒ การออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ให้แก่นายเสนจึงเป็นการออกโดยมิชอบ ทั้ง ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ ซึ่งใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ดังกล่าว ออกเมื่อวันที่ ๓ เมษายน ๒๔๙๘ ยังทับซ้อนที่ดินที่เคยเป็นพื้นที่ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้แจงว่า ที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ที่ออกให้แก่นายเสนเมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ โดยอาศัย ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ได้มีการจำแนกประเภทที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ โดยให้จังหวัดประกาศเขตป่าที่จะสงวนคุ้มครองในท้องที่ ๖๐ จังหวัด และถือว่าเป็นประเภทที่ ๒ คือ ป่าซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการคุ้มครอง หรือสงวน หรือจัดเป็นป่าสัมปทาน ป่าผูกขาด และป่าโครงการ ต่อมามีการประกาศเป็นป่าจำแนกให้เป็นป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๐๖ และประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติป่านครราชสีมา-ปักธงชัยตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๘) ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๑๘ ผู้ฟ้องคดีได้เคยร้องเรียนต่อกรมป่าไม้เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกโฉนดโดยอาศัย น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ และ ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ ได้ข้อสรุปว่า การออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ไม่ได้ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๐๑ น.ส. ๓ แปลงนี้ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องเพิกถอน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้กรมป่าไม้ทราบว่า เอกสารสารบบที่ดินแปลงดังกล่าวได้สูญหายไปจึงไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินแต่เมื่อใด คงพบแต่ภาพถ่ายซึ่งระบุในคำขอรับรองการทำประโยชน์ว่าเจ้าของที่ดินได้ยื่นคำขอเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๐๔ ประกาศการออก น.ส. ๓ เมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๐๔ ย่อมสันนิษฐานได้ว่าเจ้าหน้าที่ได้ออกไปรังวัดพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ในที่ดินก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ให้บริเวณที่ออก น.ส. ๓ เป็นเขตป่าจำแนก กรณีจึงไม่ต้องถือปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงดังกล่าวประกอบกับการออก น.ส. ๓ ดังกล่าวได้ดำเนินการโดยชอบด้วยระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นแล้ว

ต่อมา สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอน น.ส. ๓ แปลงดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงสรุปว่ามีการแก้ไขเนื้อที่ใน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ แล้วนำไปออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ จริง

โดยน่าเชื่อว่านายเดชาพนาสวรรค์ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอเมืองนครราชสีมา ในขณะนั้นเป็นเจ้าหน้าที่พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์และเสนอเรื่องต่อนายอำเภอเมืองนครราชสีมา มีส่วนดำเนินการและรู้เห็นก็ตาม แต่เนื่องจากนายเดชาปัจจุบันได้ถึงแก่กรรมแล้วจึงไม่อาจดำเนินการทางวินัยใด ๆ ได้ และกรมที่ดินได้พิจารณายุติเรื่อง

วันที่ ๙ กันยายน ๒๕๓๗ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) มีมติให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยอาศัย ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ หรือ น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลหนองจะบก อำเภอเมืองนครราชสีมา หากศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใดให้จังหวัดดำเนินการไปตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลต่อไป ซึ่งต่อมา กรมป่าไม้และ ส.ป.ก ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบแจ้งว่า สำนักงานอัยการเขต ๓ ได้สอบสวนข้อเท็จจริงจากนายวิสูตร นุตราวงค์ ผู้แทนคดี เจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดนครราชสีมา กองทัพภาคที่ ๒ ความเห็นของ กบร. ประกอบคำพิพากษาศาลในคดีที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลจึงสั่งไม่รับว่าต่างคดีให้กรมป่าไม้ และอธิบดีอัยการเขต ๓ ได้เห็นชอบด้วย ซึ่งกรมป่าไม้พิจารณาแล้วมีความเห็นเช่นเดียวกันจึงขอให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า เมื่อสำนักงานอัยการเขต ๓ มีความเห็นไม่รับว่าต่างคดีเนื่องจากพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ประกอบกับกรมป่าไม้ซึ่งเป็นหน่วยงานผู้เสียหายมีความเห็นเช่นเดียวกับสำนักงานอัยการเขต ๓ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีจึงไม่มีอำนาจพิจารณาก้าวล่วงอำนาจของพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายได้

ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ กรมที่ดินได้ยุติเรื่องเกี่ยวกับการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกสืบเนื่องจาก ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๒ หรือ น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ และรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ ซึ่งต่อมา ที่ปรึกษากฎหมายกระทรวงมหาดไทยได้มีบันทึกที่ มท ๐๒๒๐/๒๒๖ ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งผลการพิจารณาว่าหากมีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปโดยมิชอบ แม้ว่าพนักงานอัยการไม่รับว่าต่างคดีให้กรมป่าไม้ก็ตามกรณีดังกล่าวก็หาทำให้เอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยมิชอบเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินที่ชอบได้ การดำเนินการกับเอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยมิชอบดังกล่าวจึงเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินหรือรองอธิบดีที่ได้รับมอบหมายที่จะดำเนินการสอบสวนและดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้ได้ข้อยุติต่อไป

กรมที่ดินได้มีหนังสือที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๖๕๖๗ ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๕ ให้จังหวัดนครราชสีมาสอบสวนข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาออกคำสั่งตั้งคณะกรรมการ

สอบสวนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขณะนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการของจังหวัดนครราชสีมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชี้แจงว่า การออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ ไม่สามารถตรวจสอบให้เป็นที่แน่ชัดได้ว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงว่าด้วยระเบียบการตรวจพิสูจน์เพื่อออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินเกี่ยวกับป่าระหว่างกรมที่ดินและกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๐๑ หรือไม่ เนื่องจากสารบบที่ดินได้สูญหายไป แต่ในส่วนของการนำ น.ส. ๓ ที่ได้แบ่งแยกมาจาก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ไปขอออกโฉนดที่ดินนั้นได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์เพื่อออกโฉนดที่ดินตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๒๔ ซึ่งใช้บังคับในขณะนั้นทุกราย

ศาลปกครองนครราชสีมาเห็นว่า คดีนี้มีประเด็นหลักแห่งคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีว่าที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน การที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้นจำต้องพิจารณาในปัญหาว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทเป็นของผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินหรือเป็นป่าสงวนแห่งชาติเป็นสำคัญ กรณีจึงเป็นเรื่องพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๙/๒๕๔๗

ศาลจังหวัดนครราชสีมาเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทเลขที่ ๖๑๒๖๓ และ ๖๑๒๖๔ โดยอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกโฉนดที่ดินพิพาทโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การออกโฉนดที่ดินพิพาทได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประเด็นแห่งคดีจึงมีว่าการออกโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าวได้กระทำโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยประเด็นในเรื่องว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือผู้มีชื่อในโฉนดหรือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นผู้ฟ้องคดีและผู้มีชื่อในโฉนดได้ฟ้องร้องกันต่อศาลยุติธรรมและคดีถึงที่สุดแล้วโดยข้อเท็จจริงฟังได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ การออกโฉนดที่ดินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ในเรื่องการโต้แย้งสิทธิในที่ดินว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดนั้นได้ยุติและถึงที่สุดแล้วและคู่ความในคดีของศาลยุติธรรมดังกล่าวต้องผูกพันตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมอันถึงที่สุดแล้วแม้คำพิพากษาของศาลยุติธรรมดังกล่าวศาลปกครองอาจไม่ต้องถือตามแต่ถือเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญที่ปิดปากคู่ความในคดีในศาลยุติธรรมดังกล่าวให้ต้องถูกผูกพันมิให้โต้แย้งเป็นอย่างอื่น ทั้งคดีนี้ก็ไม่มีประเด็นโต้เถียงเรื่องสิทธิในที่ดินโดยตรงระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินพิพาท แต่ประเด็นหลักที่สำคัญโดยตรงคือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองคือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ออกโฉนดที่ดินพิพาทไปโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากข้อเท็จจริงฟังได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินไปโดยไม่สุจริตซึ่งก็คือการนำเอาที่ดินซึ่งเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

ไปออกโฉนดก็ต้องเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินตามที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ทำให้ได้ที่ดินกลับคืนเป็นของแผ่นดิน คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่สุจริตและไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้สรุปได้ว่า ขณะยื่นฟ้อง (ร้องทุกข์) ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวกอ้างว่า ตนเองเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทมาโดยตลอด แต่ต่อมานายบุญคุณ จิดดั้งบุญญา นำเจ้าพนักงานที่ดินไปทำการรังวัดที่ดินเพื่อขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๔๒ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับพวก คัดค้านการรังวัดและยื่นฟ้องคดีต่อศาล แต่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้องเพราะที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติ (ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดนครราชสีมา หมายเลขแดงที่ ๒๔๖๘/๒๕๓๔) อย่างไรก็ตาม หลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ยังออก น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ในที่ดินพิพาทให้แก่นายบุญคุณและมีการนำ น.ส. ๓ ดังกล่าวนี้ไปออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๑๒๖๓ และเลขที่ ๖๑๒๖๔ ต่อมามีการโอนขายที่ดินตามโฉนดพิพาทให้แก่ บริษัทธันวาพัฒนา จำกัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าโฉนดที่ดินพิพาทจึงออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทดังกล่าวและให้ดีความว่าผู้ฟ้องคดีกับพวกมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การสรุปได้ว่าที่ดินพิพาทอยู่ในบริเวณป่าสงวนแห่งชาติแต่มิได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การออก น.ส. ๓ และโฉนดที่ดินพิพาทได้ดำเนินการโดยชอบด้วยระเบียบที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นแล้ว ทั้งภายหลังที่ผู้ฟ้องคดีมาร้องเรียนนั้นผู้ถูกฟ้องคดีทำการตรวจสอบและเป็นที่ยุติแล้วว่า การออก น.ส. ๓ และโฉนดที่ดินพิพาทเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น มูลความแห่งคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและตนเองมีสิทธิครอบครอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองออก น.ส. ๓ ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้อื่นซึ่งต่อมามีการนำ น.ส. ๓ ดังกล่าวไปออกเป็นโฉนดแล้วโอนไปเป็นของบริษัทธันวา ฯ อันเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนโฉนดและรับรองสิทธิของผู้ฟ้องคดีกับพวกในที่ดินพิพาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่าที่ดินพิพาทมิได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ การออกโฉนดดังกล่าวดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลจำต้อง

พิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มีชื่อเป็นสำคัญแล้วจึงจะพิจารณาพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ทั้งหมด ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของผู้มีชื่อโดยตรง และแม้ภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีกับพวกยื่นฟ้องคดีนี้แล้ว ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษาเกี่ยวกับ น.ส. ๓ ฉบับพิพาทก็ตาม แต่ขณะยื่นฟ้องคดีนี้ยังมีปัญหาที่ศาลจำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินดังที่กล่าวมาแล้ว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ร้อยตำรวจตรี เลา ชินวงษ์ กับพวก ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๘/๒๕๔๘ ศาลปกครองนครราชสีมา
ศาลแขวงอุบลราชธานี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนฟ้องว่าที่ดินพิพาทเป็นของตนขอให้ออกโฉนดที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) แต่ถูกเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเพิกถอนใบจอง ขอให้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี ให้ออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีฯ ตามคำฟ้องคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่ดินของตน ทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อสู้คดีว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไปได้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณีอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๓๘/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองนครราชสีมา
ศาลแขวงอุบลราชธานี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองนครราชสีมาโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นางสีตา ทิมา ที่ ๑ นายกิตติศักดิ์ ทิมา ที่ ๒ นายมัฆวาฬ ทิมา ที่ ๓ นางศิริลักษณ์ ทรงประโคน ที่ ๔ นางอัญชลี คล้ายสุบรรณ์ ที่ ๕ นางเบญจมาศ สมัตถภาพงศ์ ที่ ๖ นางเบญจมาภรณ์ สายธนู ที่ ๗ และนางผกาสินธ์ มุ่งหมาย ที่ ๘ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเขื่องใน ที่ ๒

และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างถ่อ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๑/๒๕๔๕ ความว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด เป็นเจ้าของผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) เลขที่ ๕๔๔ หมู่ที่ ๒ ตำบลสร้างถ่อ อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี โดยมีชื่อนายเสมอ ทิมา สามีผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ครอบครอง เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๗๖ ตารางวา ออกเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ เดิมเป็นที่ดินมือเปล่ามีนายคำวัง วราห์คำ และนางหม่น วราห์คำ เป็นเจ้าของ และต่อมาตกทอดมาเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ โดยทางมรดก ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และนายเสมอ ทิมา สามีพร้อมกับผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงที่ ๘ ร่วมกันครอบครองทำประโยชน์มาตลอด ไม่มีการโต้แย้งคัดค้าน ทางราชการไม่เคยเข้ามาเกี่ยวข้อง หรืออ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ และไม่เคยมีบุคคลใดหรือประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ ครั้นปี ๒๕๒๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มอบหมายให้นายเสมอนำที่ดินไปขอออกใบจอง เจ้าพนักงานที่ดินได้รังวัดสอบสวนสิทธิแล้วเห็นว่าเป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ กับนายเสมอครอบครองและขอออกใบจองจริง ผู้ปกครองท้องที่ที่ระวังแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ไม่คัดค้านว่าออกทับที่สาธารณประโยชน์ จึงได้ออกใบจองดังกล่าวข้างต้น เมื่อนายเสมอตายผู้ฟ้องคดีทั้งแปดขอรับโอนมรดกและได้จดทะเบียนรับโอนมรดก เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ โดยไม่มีใครโต้แย้งคัดค้าน ต่อมาเมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดร่วมกันยื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน เจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงการออกใบจองดังกล่าว คณะกรรมการโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๓ ได้สอบสวนฟังข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนและสรุปว่า น.ส. ๒ อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ การออกเอกสารสิทธิจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งเพิกถอนใบจองผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งที่ ๒๗/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ เพิกถอนใบจองดังกล่าว โดยระบุว่าคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดอุบลราชธานี ได้มีมติให้เพิกถอนใบจอง เนื่องจากเป็นที่สาธารณะซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปรากฏว่าเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีมีหนังสือลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๕ แจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์เพราะผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมิได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามใบจองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินและไม่สามารถนำพยานเอกสารมาหักล้างความเห็นของคณะกรรมการประสานการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดทราบเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๕ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเห็นว่าคำสั่งเพิกถอนใบจอง คำสั่งยกอุทธรณ์เป็นคำสั่งที่มิชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ได้รับความเดือดร้อนและเสียหายมิอาจใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยปกติสุข ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดครอบครองและการออกเอกสาร

น.ส. ๒ ชอบด้วยกฎหมาย เพิกถอนคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๒ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอน คำคัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่พิพาท และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินตาม น.ส. ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การทำนองเดียวกันว่า ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดนำใบจอง (น.ส. ๒) เลขที่ ๕๔๔ ตำบลสร้างถ่อ อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี มายื่นขอออกโฉนดนั้น เป็นที่ป่าชัาสาธารณประโยชน์อันเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้เพิกถอนใบจองดังกล่าวและคำสั่งยกอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี ตลอดจนการคัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง

ศาลปกครองนครราชสีมาพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เหตุในการฟ้องคดีเกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีคำสั่งเพิกถอนใบจอง เลขที่ ๕๔๔ ที่ผู้ฟ้องคดีนำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและออกเอกสาร น.ส. ๒ โดยชอบด้วยกฎหมาย เพิกถอนคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๒ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนคำคัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินตาม น.ส. ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้นการที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยจะต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายในที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ หรือที่ดินพิพาทเป็นที่ป่าชัาสาธารณประโยชน์ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไปได้ กรณีจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัย คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑/๒๕๔๗

ศาลแขวงอุบลราชธานีพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดจะมีคำขอให้ศาลมีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท อันเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินก็ตาม แต่คำขอหลักของคดีคือขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งเพิกถอนใบจองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคลตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ (๑) อันเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดเป็นเจ้าของผู้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามใบจอง (น.ส. ๒) เลขที่ ๕๔๔ หมู่ที่ ๒ ตำบลสร้างถ่อ อำเภอเขื่องใน จังหวัดอุบลราชธานี เนื้อที่ประมาณ ๖ ไร่ ๗๖ ตารางวา ซึ่งตกทอดมาทางมรดก แต่ถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ คัดค้านการขอออกโฉนดอ้างว่าที่ดินตาม น.ส. ๒ ดังกล่าวอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีคำสั่งเพิกถอนใบจองดังกล่าวโดยระบุว่าคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดอุบลราชธานีได้มีมติให้เพิกถอนใบจองเนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้มีอำนาจพิจารณาแล้วยกอุทธรณ์ อ้างว่าผู้ฟ้องคดีทั้งแปดมิได้มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามใบจองมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินและไม่สามารถนำพยานเอกสารมาหักล้างความเห็นของคณะกรรมการประสานการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐฯได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีทั้งแปดครอบครองและออกเอกสาร น.ส. ๒ โดยชอบด้วยกฎหมาย เพิกถอนคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๒ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนคำคัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกโฉนดที่ดินตาม น.ส. ๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดนำใบจอง (น.ส. ๒) ดังกล่าวมายื่นขอออกโฉนดนั้นเป็นที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ให้เพิกถอนใบจองดังกล่าวและคำสั่งยกอุทธรณ์ของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีตลอดจนการคัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง ดังนั้น ตามคำฟ้องคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปดยื่นคำฟ้องต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่ดินของตน ทั้งการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำให้การต่อสู้คดีว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไปได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสีตา ทิมา ที่ ๑ นายกิตติศักดิ์ ทิมา ที่ ๒ นายมัฆวาฬ ทิมา ที่ ๓ นางศิริลักษณ์ ทรงประโคน ที่ ๔ นางอัญชลี คล้ายสุบรรณ์ ที่ ๕ นางเบญจมาศ สมัตถภาพงศ์ ที่ ๖ นางเบญจมาภรณ์ สายธนู ที่ ๗ และนางผกาสินธ์ มุ่งหมาย

ที่ ๘ ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดอุบลราชธานี ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี สาขาเขื่องใน ที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสร้างถ่อ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๙/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดสมุทรสาคร

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองรุกล้ำเข้าไปก่อสร้างเสาคานคอนกรีตและวางท่อประปาในที่ดินและคัดค้านการรังวัดที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดี ขอให้รื้อถอนกับห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขัดขวางการรังวัดปักหมุดหลักเขต และห้ามให้เกี่ยวข้องกับที่พิพาท ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้นจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ดินในเขตทางหลวง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๙/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดสมุทรปราการ

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๕ นายพิฉัตร โภชนสมบูรณ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมทางหลวงแผ่นดิน ที่ ๑ การประปาส่วนภูมิภาค ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๐๕๙๕ และ ๑๐๕๙๖ ตำบลอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร เดิมที่ดินทั้งสองแปลงแบ่งแยกมาจากที่ดินมีโฉนดไม่ทราบเลขที่ของนายแลโพธิถนอม และเคยถูกแบ่งหักให้เป็นทางหลวงแผ่นดินสายธนบุรี-นครปฐม (ถนนเพชรเกษม ๔)

ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้น ผู้ฟ้องคดีได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งสองแปลงมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ นับแต่ได้กรรมสิทธิ์มาไม่ปรากฏว่าที่ดินได้ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน ต่อมาวันเดือนปีใดไม่ปรากฏแน่ชัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ บุกรุกเข้าไปก่อสร้างเสาและคานคอนกรีตและวางท่อประปารุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลง โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือยินยอมจากผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินทั้งสองแปลงแต่ในวันทำการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คัดค้านการรังวัดสอบเขตโดยอ้างว่าผู้ฟ้องนำชี้แนวเขตรุกล้ำเข้าไปในเขตทางหลวงถนนเพชรเกษม ๔ จะต้องแบ่งหักที่ดินบริเวณดังกล่าวเนื้อที่ ๒๒ ตารางวา ให้เป็นทางหลวงแผ่นดินไม่เช่นนั้นจะไม่รับรองแนวเขตให้ ต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สาขากระทุ่มแบน ทำการสอบสวนไกล่เกลี่ยแต่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรื้อถอนเสาคานคอนกรีตเสริมเหล็กและท่อประปาออกจากแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี หากขัดขืนให้ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจรื้อถอนได้โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและค่าเสียหาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขัดขวางการรังวัดปักหมุดหลักเขตที่ดินทั้งสามหมุดหลักเขตตามคำฟ้อง และห้ามเกี่ยวข้องกับที่ดินดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า การคัดค้านการรังวัดโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๕๙๕ และ ๑๐๕๙๖ เป็นไปเนื่องจากผู้ฟ้องคดีชี้แนวเขตรุกล้ำเขตทางหลวง ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาครได้ทำการสอบสวนไกล่เกลี่ยแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีว่าที่ดินตามที่พิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดียังไม่แน่นอนและชัดเจน ทั้งยังหาข้อยุติไม่ได้เพราะการตรวจสอบแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีนำชี้เฉพาะด้านที่ติดเขตทางหลวงโดยไม่ปรากฏหลักฐานว่าหมุดแนวเขตที่ดินจุดอื่นมีปัญหาหรือไม่ เพียงใด เนื้อที่ดินที่ปรากฏในโฉนดเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นเพียงเนื้อที่ดินโดยประมาณเท่านั้น ยิ่งกว่านั้นหมุดหลักเขตแนวเขตที่ดินด้านพิพาทที่ติดแนวเขตทางหลวงก็ไม่ปรากฏหรือมีหลักฐานหลงเหลือเพื่อบ่งชี้แสดงแนวเขต จึงไม่อาจพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีได้

ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เพราะผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก่อสร้างถนนรุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ที่ดินที่พิพาทกันเป็นเขตทางหลวง กรณีจึงเป็นการพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยมีประเด็นว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ใดซึ่งการพิจารณาสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างคู่ความต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วย ดังนั้น คดีที่เป็นประเด็นโดยตรงเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะฟ้องคดีในประเด็นนี้ต่อศาลยุติธรรม ทั้งนี้ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๒๘/๒๕๔๕ และที่ ๓๐/๒๕๔๕

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากศาลปกครองชั้นต้นได้เคยมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาเพราะเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาล แต่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๒๕๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ วินิจฉัยว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ศาลปกครองอาจกำหนดคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา ๗๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ศาลจังหวัดสมุทรสาครเห็นว่า คดีนี้แม้โจทก์จะพิพาทกับจำเลยที่ ๑ เกี่ยวกับการรังวัดสอบเขต แต่ก็เป็นการรังวัดสอบเขตที่พิพาทเกี่ยวกับอาณาเขตของที่ดิน ซึ่งโจทก์อ้างว่าจำเลยที่ ๑ นำชี้เขตทางหลวงรุกล้ำเข้ามาในที่ดินของโจทก์ และโจทก์ยังอ้างว่าจำเลยที่ ๒ บุกรุกเข้ามาวางท่อประปาในที่ดินของโจทก์ทำให้โจทก์เสียหาย ก่อนจะวินิจฉัยให้จำเลยทั้งสองต้องรับผิดตามคำขอท้ายฟ้องของโจทก์หรือไม่ จำเป็นต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า ที่ดินตรงที่พิพาทกันเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์หรือจำเลยที่ ๑ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำฟ้องคดีนี้จึงมิใช่คดีปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ หากแต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๐๕๙๕ และ ๑๐๕๙๖ ตำบลอ้อมน้อย อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร นับแต่ได้กรรมสิทธิ์มาไม่ปรากฏว่าที่ดินได้ถูกเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน แต่วันเดือนปีใดไม่ปรากฏแน่ชัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รุกล้ำเข้าไปก่อสร้างเสาคานคอนกรีตและวางท่อประปาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแปลงโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือยินยอมจากผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินทั้งสองแปลง แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คัดค้านการรังวัดอ้างว่าผู้ฟ้องคดีนำชี้แนวเขตรุกล้ำเข้าไปในเขตทางหลวง เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สาขากระทุ่มแบน ทำการสอบสวนไกล่เกลี่ย แต่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันรื้อถอนเสาคานคอนกรีตเสริมเหล็กและท่อประปาออกจากแนวเขตที่ดินพิพาท หากขัดขืนให้ผู้ฟ้องคดี

มีอำนาจรื้อถอนได้โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและค่าเสียหาย และขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองขัดขวางการรังวัดปักหมุดหลักเขตที่ดินตามคำฟ้อง และห้ามมิให้เกี่ยวข้องกับที่พิพาทของผู้ฟ้องคดีอีกต่อไป ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่าคัดค้านการรังวัดโฉนดพิพาทเนื่องจากผู้ฟ้องคดีชี้แนวเขตรุกล้ำเขตทางหลวงซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาครทำการสอบสวนไกล่เกลี่ยแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ข้อกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีว่าที่ดินตามที่พิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดียังไม่แน่นอนและชัดเจนทั้งยังหาข้อยุติไม่ได้ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ยังมีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้นจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ดินในเขตทางหลวง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายพิฉัตร โภชนสมบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีกรมทางหลวงแผ่นดิน ที่ ๑ การประปาส่วนภูมิภาค ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๐/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยคัดค้านการรังวัดที่ดินของผู้ฟ้องคดีและปฏิเสธไม่ออกโฉนดให้อ้างว่าเป็นคลองสาธารณประโยชน์ ขอให้ศาลเพิกถอนคำคัดค้านการรังวัดกับคำสั่งที่ไม่ออกโฉนด และให้ดำเนินการเพื่อการออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายต่อไป ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งคู่กรณีก็ยังโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๐/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๔ นางพยอม พุ่มมะปราง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุพรรณบุรี สาขาเดิมบางนางบวช ที่ ๑ นายอำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี เป็นคดีของศาลปกครองกลางหมายเลขดำที่ ๒๕๔๐/๒๕๔๔ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๙ ตำบลเขาพระ อำเภอ

เดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๑ งาน ๙ ตารางวา โดยซื้อมาจาก นายเฟื้อง นาเอก ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย โดยมิได้แจ้งการครอบครองในที่ดินแปลงดังกล่าว แต่ในวันรังวัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์และนำชี้รังวัดเป็นคลองสาธารณประโยชน์ และต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แจ้งปฏิเสธไม่ออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแต่รับฟังเพียงคำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่เรียกผู้ฟ้องคดีมาทำการสอบสวนหรือให้โอกาสแสดงหลักฐานหรือเอกสาร ทั้งไม่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงมาพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะอ้างได้ว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นคลองสาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นคลองสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกทั้งที่ดินบริเวณโดยรอบได้มีการออก น.ส. ๓ ในที่ดินแล้ว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ ขอให้ศาลเพิกถอนคำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนา และขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกโฉนดที่ดิน และให้ดำเนินการเพื่อการออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายต่อไป

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ได้กระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) หมวด ๓ ข้อ ๑๔ (๑) ที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน และหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๑๑๑๐ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๐ และ ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบผู้ปกครองท้องที่ก่อนออกโฉนดที่ดินที่ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีหนังสือแจ้งนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอออกไปร่วมเป็นพยานและตรวจสอบที่ดินที่ขอออกโฉนดว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามหรือที่สาธารณประโยชน์อย่างใดหรือไม่ รวมทั้งได้ตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีด้วยแล้ว นอกจากนี้ เหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบเป็นไปเนื่องจากไม่มีกรณีต้องดำเนินการเพราะการสอบสวนเปรียบเทียบต้องกระทำภายหลังที่ได้ประกาศแจกโฉนดที่ดินครบกำหนด ๓๐ วันแล้ว แต่กรณีนี้ยังไม่มีการประกาศแจกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ทั้งผู้ขอ (ผู้ฟ้องคดี) ได้ขอให้เจ้าหน้าที่รอเรื่องไว้เพื่อไปตรวจสอบกับอำเภอก่อน อนึ่ง ในส่วนคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินนั้นเป็นความเข้าใจผิดและไม่ทราบข้อเท็จจริงของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำขอแต่ได้สั่งให้รอเรื่องไว้ก่อนจนกว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ฟ้องคดีต่อศาลและเมื่อศาลมีคำสั่งประการใดแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ได้กระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว กล่าวคือ เมื่อมีการคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ดูแลที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการฯ แจ้งผลการตรวจสอบว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมาขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวได้พิจารณาโดยรอบคอบแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงแจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทราบและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ในระหว่างพิจารณาศาลปกครองกลางเห็นว่าคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทและได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดิน โดยเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปฏิเสธไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี แม้คดีนี้มีประเด็นพิพาทที่ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งปฏิเสธไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินโดยอ้างเหตุผลข้อกฎหมายว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปกครองดูแลรักษา จึงเป็นกรณีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงรับคดีนี้ไว้พิจารณา แต่ต่อมาได้ปรากฏคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๙/๒๕๔๗ ที่ ๔๐/๒๕๔๗ ที่ ๔๑/๒๕๔๗ ที่ ๔๒/๒๕๔๗ ที่ ๔๓/๒๕๔๗ และที่ ๔๔/๒๕๔๗ โดยกรณีพิพาททำนองเดียวกันนี้ ในการพิจารณาคดีของศาลคงมีประเด็นต้องพิจารณาให้ได้ความว่า ที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นกรณีพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดสุพรรณบุรีเห็นว่า แม้คดีนี้จะมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ แต่ในท้ายที่สุดศาลจะต้องพิพากษาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๗๒ (๑) บัญญัติให้เป็นอำนาจของศาลปกครอง สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องนำมาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีในคดีนี้นั้น กฎหมายทั้งสองฉบับต่างบัญญัติขึ้นก่อนที่จะมีศาลปกครอง บทบัญญัติในกฎหมายทั้งสองฉบับต่างบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิของเอกชนและสาธารณประโยชน์ไว้ เช่น มาตรา ๑๓๐๖ และมาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีลักษณะแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน เป็นต้น ในกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ไม่มีข้อความตอนใดระบุถึงเขตศาลที่จะฟ้องคดีไว้ ดังนั้น การที่จะต้องใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองปรับแก่คดีไม่เป็นเหตุให้คดีนี้ต้องพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม การที่จะต้องพิจารณาเขตอำนาจศาลย่อมต้องพิจารณาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ซึ่งทั้งสองมาตราไม่ได้บัญญัติให้พิจารณาถึงอำนาจศาลที่จะวินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคดี แต่ได้บัญญัติถึงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งคดี ดังนั้น การพิจารณาเขตอำนาจศาลจึงไม่อาจพิจารณาเป็นรายประเด็นในเนื้อหาของคดี แต่จะต้องพิจารณาถึงสภาพแห่งคดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งคำขอบังคับ เช่น ถ้าเป็นคำขอให้ลงโทษทางอาญาแก่บุคคล เพราะผู้นั้นฝ่าฝืนอนุบัญญัติที่ออกตามกฎหมาย แม้จำเลยจะต่อสู้คดีว่า อนุบัญญัตินั้นออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลซึ่งมีอำนาจในคดีอาญา (ซึ่งก็คือศาลยุติธรรม) ย่อมมีอำนาจพิจารณาคดีนี้ทั้งคดีโดยวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของอนุบัญญัตินั้นก่อนแล้วจึงพิจารณาพิพากษาว่าจำเลยกระทำความผิดหรือไม่ จะต้องรับโทษเพียงใด กล่าวคือ ศาลทุกศาลย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายทุกข้อที่ปรากฏในคดีตราบเท่าที่การวินิจฉัยนั้นเป็นการจำเป็นเพื่อนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของตนให้เสร็จไปทั้งคดี เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ฟ้องขอให้ศาลพิพากษาแสดงสิทธิว่าที่ดินเป็นของตน แต่ฟ้องเฉพาะให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีโดยโต้แย้งว่า คำสั่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพราะคำสั่งดังกล่าวมีเหตุมาจากการวินิจฉัยสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีผิดพลาดคำฟ้องดังกล่าวจึงมีลักษณะครบถ้วนตามความในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) คดีย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ที่ดินดั้งอยู่หมู่ที่ ๙ ตำบลเขาพระ อำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี ในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายโดยมิได้แจ้งการครอบครองในที่ดินแปลงดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์และนำชี้รังวัดเป็นคลองสาธารณประโยชน์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งปฏิเสธไม่ออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกคำสั่งโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบทั้งรับฟังแต่เพียงคำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และไม่เรียกผู้ฟ้องคดีมาทำการสอบสวนหรือให้โอกาสแสดงหลักฐานหรือเอกสาร และไม่เรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่งรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงมาพิจารณาเปรียบเทียบกับข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานหลักฐานของผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ ไม่มีหลักฐานเพียงพอที่จะอ้างได้ว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็นคลองสาธารณประโยชน์ ที่ดินดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นคลองสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็นที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๙๗ อีกทั้งที่ดินบริเวณโดยรอบได้มีการออก น.ส. ๓ ในที่ดินแล้ว ขอให้ศาลเพิกถอนคำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่๒ หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนาและขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีออกโฉนดที่ดิน และให้ดำเนินการเพื่อการออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายต่อไปผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การในทำนองเดียวกันว่ากระทำการโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว และเหตุที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบเป็นเพราะอยู่ระหว่างขั้นตอนดำเนินการตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้กระทำภายหลังที่ได้ประกาศแจกโฉนดที่ดินครบกำหนด ๓๐ วันแล้ว แต่กรณีนี้ยังไม่มีการประกาศแจกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังไม่ได้มีคำสั่งให้ยกเลิกคำขอดามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง แต่รอเรื่องไว้จนกว่าผู้ฟ้องคดีจะได้ฟ้องคดีต่อศาลและเมื่อศาลมีคำสั่งประการใดแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งคู่กรณีก็ยังโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นสำคัญศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณีอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางพยอม พุ่มมะปราง ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินสาขาเดิมบางนางบวช ที่ ๑ นายอำเภอเดิมบางนางบวช จังหวัดสุพรรณบุรี ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๑/๒๕๔๘ ศาลปกครองเชียงใหม่
ศาลจังหวัดลำพูน

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่า น.ส. ๓ ก. ฉบับพิพาทออกโดยนำ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับการออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวแต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่รับอุทธรณ์อ้างว่ายื่นอุทธรณ์เกินกำหนดตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะอ้างถึงขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีและโต้แย้งว่าคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตามแต่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ วรรคสอง ให้สิทธิฝ่ายที่ไม่พอใจในการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินไปฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนว่าจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องโดยมีคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีที่ ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งคดีนี้คู่กรณียังโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๑/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง ศาลปกครองเชียงใหม่ กับ ศาลจังหวัดลำพูน

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองเชียงใหม่โดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ นางสังวาลย์ นันทขว้าง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๒๕/๒๕๔๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการมรดกของนายวิมพ์ นันทขว้าง ซึ่งถือสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๖๘๒, ๑๖๘๓, ๑๖๘๔, ๑๖๘๕, ๑๖๘๖ และ ๑๖๘๗ ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน เอกสารสิทธิดังกล่าวออกเมื่อเดือน

พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และไม่มีผู้ใดคัดค้านการออกเอกสารสิทธิที่ดิน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี อยู่ในท้องที่ ๓ ตำบลคือ ตำบลท่าดุ้ม ตำบลน้ำดิบ และตำบลนครเจดีย์ เดิมยังไม่มีตำบลนครเจดีย์ ที่ดินพิพาทอยู่ในตำบลมะกอก และอาศัยเขตหนอง ลำห้วย เป็นการแบ่งแนวเขตไม่ได้ใช้แนวถนนเป็นแนวเขตเช่นปัจจุบัน ต่อมามีกลุ่มเอ็นจีโอ ชาวบ้าน และนักวิชาการ บุกรุกเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและเรียกร้องให้มีการตรวจสอบการได้มาซึ่งเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๑๐๑๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทั้ง ๖ แปลงดังกล่าว เนื่องจากได้นำ ส.ค. ๑ หมู่ที่ ๗ ตำบลมะกอก (ปัจจุบันเป็นหมู่ที่ ๔ ตำบลนครเจดีย์) ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับที่ดินแปลงอื่นมาใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินซึ่งตั้งอยู่หมู่ที่ ๓ ตำบลนครเจดีย์ (เดิมเป็นหมู่ที่ ๘ ตำบลน้ำดิบ) อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอ้างว่ายื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าวเนื่องจากไม่มีการกล่าวอ้างขึ้นวินิจฉัยมาก่อน และผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเชียงใหม่ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทั้ง ๖ แปลงของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดิน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๖ แปลงของผู้ฟ้องคดี ออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ หมู่ที่ ๗ ตำบลมะกอก อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน แต่ในการรังวัดและประกาศการออก น.ส. ๓ ก. ระบุว่าที่ดินทั้ง ๖ แปลงดังอยู่หมู่ที่ ๓ ตำบลนครเจดีย์ ซึ่งนายวิชัย เปียชาติ กำนันตำบลนครเจดีย์ยืนยันว่าที่ดินดังกล่าวตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ระบุว่าที่ดินตั้งอยู่ หมู่ที่ ๗ ตำบลมะกอก ปัจจุบันตำบลมะกอกได้แยกออกเป็นตำบลนครเจดีย์จึงทำให้ที่ดินทั้ง ๖ แปลง อยู่ในเขตนครเจดีย์ แต่จากประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องตั้งและเปลี่ยนแปลงเขตตำบลในท้องที่อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๑๙ ปรากฏว่าหมู่ที่ ๗ ตำบลมะกอก ปัจจุบันคือหมู่ที่ ๔ ตำบลนครเจดีย์ (ส่วนหมู่ที่ ๓ ตำบลนครเจดีย์โอนมาจากหมู่ที่ ๘ ตำบลน้ำดิบ) ดำแหน่งที่ตั้งหมู่ที่ ๗ ตำบลมะกอก และหมู่ที่ ๓ ตำบลนครเจดีย์ อยู่ห่างกันและไม่เคยเป็นตำบลเดียวกันมาก่อนแล้วมาแยกในภายหลังแต่อย่างใด จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่ตรงกับตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๔๗ และอุทธรณ์เป็นหนังสือลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๗ ส่งถึงกรมที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๔๗ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์เกิน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองเชียงใหม่เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐๑๘/๒๕๔๗ ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทั้ง ๖ แปลงของผู้ฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบและขอให้เพิกถอน ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การที่จะวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินตามเอกสาร น.ส. ๓ ก. ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่เป็นที่ดินเดียวกันกับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ใช้ในการออก น.ส. ๓ ก. หรือไม่ จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑/๒๕๔๗

ศาลจังหวัดลำพูนเห็นว่า ประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งและกล่าวอ้าง สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๑๐๑๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้ง ๖ แปลงของผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นเอกสารที่ออกโดยมิชอบ เพราะอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่ตรงตามตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คัดค้านต่อปลัดกระทรวงมหาดไทย แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่รับอุทธรณ์เพราะยื่นอุทธรณ์เกินกำหนด ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและปลัดกระทรวงมหาดไทย โดยผู้ฟ้องคดีเห็นว่า อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นเกินกำหนดและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งที่เกิดจากการกระทำที่มิชอบ มิได้เป็นไปตามกระบวนการที่ถูกต้อง จึงฟ้องต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว ดังนี้ ประเด็นการโต้แย้งอยู่ที่คำสั่งเพิกถอนเอกสาร น.ส. ๓ ก. ที่พิพาทของเจ้าพนักงานผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้กระทำต่อผู้ฟ้องคดีว่าเป็นไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีต่างมีข้อโต้แย้งกันและเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับขั้นตอนการปฏิบัติของผู้ถูกฟ้องคดีที่กระทำไปและถูกผู้ฟ้องคดีคัดค้านว่า ขั้นตอนดังกล่าวไม่ชอบไม่ถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการ เนื่องจากไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้รับรู้และตรวจสอบทั้งเป็นการกระทำโดยเจ้าพนักงานที่มีส่วนได้เสียแต่เพียงฝ่ายเดียว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต่อสู้ว่า เหตุแห่งการเพิกถอนเอกสาร น.ส. ๓ ก. พิพาทนั้น เนื่องจากการได้มาของเอกสารดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบ เพราะจากการตรวจสอบพบว่า ส.ค. ๑ ที่ใช้เป็นหลักฐานในการออก น.ส. ๓ ก. ไม่ตรงตามตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินตามหลักฐานทางปกครองและถึงแม้ผู้ฟ้องคดีจะครอบครองที่พิพาทอยู่ก็ไม่เป็นเหตุที่จะไม่เพิกถอน อันแสดงให้เห็นถึงประเด็นที่โต้เถียงกันว่ากระบวนการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีไม่มีประเด็นข้อโต้เถียงเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทว่าผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่จริงหรือไม่อย่างไร ข้อเท็จจริงในคดีนี้ไม่ตรงกับคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑/๒๕๔๗ คดีนี้ไม่จำต้องพิสูจน์ถึงสิทธิการครอบครองและที่ตั้งของทรัพย์พิพาทแต่ประการใดจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดี เป็นผู้จัดการมรดกของนายวิมพ์ นันทขว้าง ทรัพย์มรดกเป็นที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๖๘๒, ๑๖๘๓, ๑๖๘๔, ๑๖๘๕, ๑๖๘๖, และ ๑๖๘๗ รวมหกแปลง ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ออกโดยอาศัยหลักฐานสิทธิครอบครอง (ส.ค. ๑) โดยชอบ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่ง ที่ ๑๐๑๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๔๗ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว อ้างว่าผู้ที่ออก น.ส. ๓ ก. สำหรับที่ดินทั้งหกแปลงนี้ได้นำ ส.ค. ๑ ซึ่งเป็นหลักฐานสำหรับการออก น.ส. ๓ ก. ในที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐาน ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเพราะเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากมิได้พิจารณาหลักฐาน ข้อเท็จจริงและประวัติความเป็นมาโดยถูกต้อง ทั้งเป็นการกระทำของบุคคลคนเดียวกันซึ่งผู้ฟ้องคดีไม่อาจรับรู้ได้ว่าถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่รับอุทธรณ์อ้างว่ายื่นอุทธรณ์เกินกำหนดระยะเวลา ๑๕ วันตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทั้งหกแปลงดังกล่าว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้งหกแปลงที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างออกโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ หมู่ที่ ๗ ตำบลมะกอก อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน แต่ปรากฏว่าในการรังวัดและประกาศการออก น.ส. ๓ ก. ระบุว่าที่ดินตั้งอยู่หมู่ที่ ๓ ตำบลนครเจดีย์ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. ๑ ไม่ตรงกับตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน คำสั่งให้เพิกถอนจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ดังนั้นแม้คำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะอ้างถึงขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีและโต้แย้งว่าคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของปลัดกระทรวงมหาดไทยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๐ วรรคสอง ให้สิทธิฝ่ายที่ไม่พอใจในการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินไปฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนด ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยไม่ได้กำหนดขั้นตอนว่าจะต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้อง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องโดยมีคำขอท้ายฟ้องที่ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี ทั้งคดีนี้คู่กรณียังโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความ

เสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสังวาลย์ นันทขว้าง ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๒/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลแขวงดุสิต

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔))
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗

คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลสลากเลขท้าย ๒ ตัว ให้แก่ผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ฟ้องคดีทำสลากดังกล่าวสูญหาย โดยอ้างประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่กำหนดว่าหากผู้ถูกสลากทำต้นฉบับสลากสูญหายจะไม่จ่ายเงินรางวัลให้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดมาแสดง ขอให้ชำระเงินรางวัล และให้เพิกถอนประกาศดังกล่าว เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่จำหน่ายสลากและจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ถูกรางวัล และผู้ฟ้องคดีได้ตกลงซื้อสลากดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขายที่ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ สัญญาซื้อขายดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้นส่วนประกาศดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขายสลากระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กรณีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายในทางแพ่ง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๔๒/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓)

ระหว่าง
- ศาลปกครองกลาง
- ศาลแขวงตุลิต

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องกรณีเขตอำนาจศาลขัดแย้งกันให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๔๘ นายวิจิตร นีละไพจิตร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ ๑ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๘/๒๕๔๘ ความว่า เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๗

ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อสลากงวดวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ แบบเลขท้าย ๒ ตัว หมายเลข ๙๗ และ ๗๙ ล่างและบน ฉบับละ ๑๐๐ บาท จำนวน ๔ ฉบับ จากคนเดินจำหน่ายของตัวแทนจำหน่าย รหัสหมายเลข ๑๓๑๖๙๒ ที่หน้าตลาดศรีย่าน โดยผู้ฟ้องคดีได้ถูกรางวัลเลขท้าย ๒ ตัวบน หมายเลข ๙๗ จำนวน ๑๐๐ บาท ซึ่งจะได้รับเงิน จำนวน ๖,๕๐๐ บาท แต่เนื่องจากสลากหาย ผู้ฟ้องคดีจึงได้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลสามเสน เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๔๗ และไปติดต่อขอรับเงินรางวัลจากตัวแทนจำหน่ายที่ขายสลากให้กับผู้ฟ้องคดีและจำได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ซื้อสลากไปจริง แต่ผู้แทนจำหน่ายดังกล่าวไม่ยอมจ่ายเงินให้โดยอ้างว่าจะต้องให้มีการยืนยันจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลก่อนและเมื่อมาขอคำยืนยันก็ได้รับทราบจากเจ้าหน้าที่ว่า เป็นระเบียบของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลที่ห้ามมิให้ผู้แทนจำหน่ายจ่ายเงินรางวัลแก่ผู้ถูกรางวัลที่ไม่มีสลากมาแสดง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ทำหนังสือลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอรับเงินรางวัล แต่ได้รับการปฏิเสธโดยอ้างว่า มีประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ ๘๘/๒๕๔๖ ข้อ ๖ และฉบับที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ข้อ ๔ ประกอบกับเงื่อนไขการรับเงินรางวัลด้านหลังสลากประจำงวดวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ ข้อ ๑ และ ข้อ ๔ ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ซื้อสลากจะต้องนำสลากส่วนที่ ๒ สำหรับผู้ซื้อไปขอรับเงินรางวัลกับผู้แทนจำหน่ายที่จำหน่ายให้แก่ผู้ซื้อและเงินรางวัลจะจ่ายให้แก่ผู้ถือสลากดันฉบับที่ถูกรางวัลเท่านั้น จึงไม่สามารถนำหลักฐานหรือเอกสารอื่นใดนอกจากฉบับสลากส่วนผู้ซื้อมาแสดงเป็นหลักฐานการขอรับเงินรางวัล เว้นแต่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดมาแสดงประกอบเรื่องดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่มีระเบียบว่าด้วยการอายัดสลากแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว จึงไม่อาจอายัดสลากที่ผู้ร้องเรียนอ้างว่าได้ทำสูญหายได้ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่จ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างประกาศดังกล่าวนั้น ไม่เป็นธรรมและทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากเป็นประกาศที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยปรากฏหลักฐานการซื้อของผู้ฟ้องคดีอยู่ที่ต้นขั้วของผู้แทนจำหน่ายและข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ยืนยันการจำหน่ายของผู้แทนคนนั้นว่า มีเลขที่ผู้ฟ้องคดีซื้อปรากฏอยู่ การไม่ยอมจ่ายเงินรางวัลแก่ผู้ฟ้องคดีหรือมีการกำหนดข้อห้ามมิให้จ่ายเงินรางวัลจึงไม่เป็นธรรม และผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาด้วยโดยได้รับคำตอบเป็นข้อเสนอแนะถึงการดำเนินการปรับปรุงการขอรับเงินรางวัลแบบเลขท้าย ๒ ตัว และ ๓ ตัว ซึ่งได้รับเงินรางวัลไม่สูงนัก หากทำสลากสูญหายแล้วแต่มีพยานเอกสารหลักฐานหรือพยานอื่นใด ที่สามารถพิสูจน์ได้ถึงความเป็นเจ้าของสลากรางวัลอย่างแน่แท้แล้วหากไม่มีผู้ใดคัดค้านภายในเงื่อนไขของระยะเวลาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาจ่ายเงินรางวัลให้โดยไม่จำเป็นต้องให้มีคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดมาแสดงก็ได้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและเพื่อเป็นการรักษาสิทธิประโยชน์ของประชาชน

โดยไม่เป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินควรที่จะต้องไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้สามารถรับเงินรางวัลกรณีสลากสูญหายได้ตามระเบียบนั้น จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และหรือผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระเงินรางวัลให้แก่ผู้ฟ้องคดี รวมเป็นเงิน ๖,๕๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้เพิกถอนประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฉบับที่ ๘๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๖ และฉบับที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๔

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การไม่จ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ดำเนินการโดยอาศัยประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ ๘๘/๒๕๔๖ ข้อ ๖ ซึ่งจะจ่ายเงินรางวัลหรือเงินรางวัลพิเศษให้แก่ผู้ถือสลากส่วนที่สองสำหรับผู้ซื้อที่ถูกรางวัลนำมาขอรับเท่านั้น แม้การสูญหายเสียหายหรือเกิดจากความผิดพลาดอันเกิดจากการกระทำของผู้แทนจำหน่ายและ/หรือผู้เดินจำหน่าย สำนักงานฯ ก็ไม่ต้องรับผิด และประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ข้อ ๔ หากเป็นกรณีที่สลากสูญหาย ไม่ว่ากรณีใด ๆ อันไม่อาจนำต้นฉบับสลากมาแสดงถึงการถูกรางวัลและขอรับเงิน อันมิใช่ความผิดของสำนักงานฯ ก็จะไม่จ่ายเงินรางวัลให้เช่นกัน แม้จะอ้างว่ามีหลักฐานอื่นหรือรายงานประจำวันรับแจ้งเอกสารหายมาอ้างอิงประกอบก็ตาม เว้นแต่จะมีคำพิพากษาถึงที่สุดมาแสดง จึงเป็นการกระทำโดยชอบขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะดำเนินการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลได้ต้องมีการขออนุญาตเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๘ ต่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติก่อน ดังนั้น ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ ๘๘/๒๕๔๖ ข้อ ๖ และที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ข้อ ๔ เป็นเงื่อนไขในการจำหน่าย และการจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ถูกรางวัลตามที่ขออนุญาตเป็นผู้จัดให้มีการเล่นการพนันเท่านั้น ประกาศดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจของรัฐทางปกครองที่มุ่งประสงค์ให้กำหนดผลทางกฎหมายและมิใช่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่ยอมชำระหนี้เนื่องจากเป็นการผิดเงื่อนไขดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องยื่นฟ้องต่อศาลแพ่งโดยนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ ว่าด้วยหนี้ มาใช้บังคับ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗

ถือเป็นสัญญาประเภทหนึ่งที่มีผลผูกพันระหว่างคู่สัญญาตามมาตรา ๘๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ถูกรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลเลขท้าย ๒ ตัว จำนวน ๖,๕๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ ๘๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๖ ฉบับที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๔ นั้น จึงเป็นข้อพิพาทกันตามสัญญาดังกล่าว และสัญญาดังกล่าวไม่ใช่สัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ อันเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลแขวงดุสิตพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ฉบับที่ ๘๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๖ และประกาศฉบับที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๔ กรณีผู้ถูกสลากทำต้นฉบับสลากสูญหายสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะไม่จ่ายเงินรางวัลให้เว้นแต่จะมีคำพิพากษาศาลอันถึงที่สุดมาแสดง และขอให้ชำระเงินรางวัล แม้ศาลจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระเงินตามคำฟ้องก็ตาม ก็ไม่สมดังเจตนาของผู้ฟ้องคดีเพราะไม่ได้พิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าว โดยที่ประกาศสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดังกล่าวออกโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจภายในกำกับกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ และออกประกาศทั้งสองฉบับดังกล่าวเพื่อใช้บังคับกับบุคคลภายนอกซึ่งเป็นประชาชนทั่วไปเพื่อบังคับให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ออกสลากหารายได้ให้รัฐ ประกาศดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป มิใช่ใช้เฉพาะรายและผู้ฟ้องคดีฟ้องกล่าวหาว่าประกาศดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ชอบธรรมสำหรับประชาชนทั่วไปที่ผลักภาระการพิสูจน์ให้ผู้ทำสลากถูกรางวัลหายต้องฟ้องคดีทุกราย หากผลการพิจารณาคดีปกครองได้ความว่า คำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทั่วไปดังกล่าวออกโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่สภาพบังคับของคำสั่งก่อให้เกิดความไม่ชอบธรรมสำหรับประชาชนที่ถูกสลากรางวัลจำนวนน้อย ๆ แล้วทำสลากหาย ต้องดิ้นรนฟ้องคดี

จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ซึ่งต้องใช้เวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เมื่อเปรียบเทียบกับเงินรางวัลที่จะได้รับแล้วไม่คุ้มค่า จึงไม่ไปรับเงินรางวัลภายใน ๒ ปี ในที่สุดเงินนั้นก็ตกเป็นของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินเมื่อคำสั่งทางปกครองที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปดังกล่าวเป็นต้นเหตุก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนผู้ซื้อสลาก จึงต้องเพิกถอน คำสั่งนั้นเสียและให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลออกประกาศใหม่ กำหนดวิธีขาย การทำพยานหลักฐานไว้ล่วงหน้าที่เหมาะสม วิธีการพิสูจน์สิทธิหาเจ้าของสลากที่แท้จริงเมื่อสลากหาย โดยกำหนดให้ผู้ถูกรางวัลจำนวนเงินน้อย ๆ ที่ทำสลากหายและผ่านการพิสูจน์ตามวิธีการที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดแล้วขอรับเงินจากสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลได้โดยตรง ไม่จำต้องไปฟ้องศาลรอคำพิพากษาถึงที่สุดมาแสดงเว้นแต่กรณีรางวัลใหญ่ ๆ เงินจำนวนมาก ๆ หรือเหตุพิเศษเท่านั้นที่ต้องฟ้องศาล ผลของคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับทั่วไปดังกล่าวจะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีนี้ได้รับเงินจำนวน ๖,๕๐๐ บาท ตามระเบียบที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลกำหนดใหม่อัตโนมัติ ผู้มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ คือ ศาลปกครองมิใช่ศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) เมื่อเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ประชาชนจะได้ประโยชน์เป็นการทั่วไปเพราะคำพิพากษาของศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับทั่วไปเป็นการแก้ปัญหาอย่างถาวร ไม่ต้องผลักภาระให้ประชาชนที่ทำสลากถูกรางวัลหายและเงินรางวัลจำนวนน้อย ๆ ต้องมาฟ้องศาลขอรับเงินรางวัลทุกรายไปไม่มีที่สิ้นสุด เพราะคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมีผลใช้เฉพาะคู่ความที่มาฟ้องคดีเท่านั้น ไม่ผูกพันบุคคลภายนอกคดี ส่วนคำขอรับเงินรางวัลจำนวน ๖,๕๐๐ บาทนั้น เมื่อการได้รับเงินรางวัลล่าช้าเกิดจากผลของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบธรรมดังกล่าวศาลปกครองมีคำพิพากษาให้จ่ายเงินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ฟ้องคดีซื้อสลากเลขท้าย ๒ ตัว ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ งวดวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ และถูกรางวัลจำนวน ๖,๕๐๐ บาท แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลเนื่องจากตนทำสลากสูญหาย โดยอ้างประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๖ และฉบับที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๔

ซึ่งเป็นกรณีผู้ถูกสลากทำต้นฉบับสลากสูญหาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่จ่ายเงินรางวัลให้ เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดมาแสดง ทั้งที่มีรายงานประจำวันรับแจ้งเอกสารหายมาอ้างอิงประกอบก็ตาม จึงฟ้องขอให้ชำระเงินรางวัล และให้เพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งสองฉบับในส่วนของข้อ ๖ และข้อ ๔ ดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การไม่จ่ายเงินรางวัลให้เป็นไปตามประกาศฯ ทั้งสองฉบับ เป็นการกระทำโดยชอบ ขอให้ยกฟ้องคดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะใด เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล จัดการโรงพิมพ์อันเป็นอุปกรณ์ในการพิมพ์สลากกินแบ่งรัฐบาลหรือพิมพ์สิ่งพิมพ์อื่นที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ และกระทำการอื่นใดที่เกี่ยวเนื่องหรือที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินกิจการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหน้าที่จำหน่ายสลากและจ่ายเงินรางวัลให้แก่ผู้ถูกรางวัล การที่ผู้ฟ้องคดีได้ตกลงซื้อสลากดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นความสัมพันธ์ตามสัญญาซื้อขาย

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ สัญญาซื้อขายระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ เห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่ลักษณะของสัญญาซื้อขายดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ส่วนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฉบับที่ ๘๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๖ และประกาศฉบับที่ ๑๔๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๖ ข้อ ๔ ที่กำหนดให้ผู้ถูกสลากที่ทำต้นฉบับสลากสูญหายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะไม่จ่ายเงินรางวัลให้เว้นแต่จะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดมาแสดงนั้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของสัญญาซื้อขายสลากระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีถูกรางวัลจากการซื้อสลากของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิเสธการจ่ายเงินรางวัลเพราะขัดกับระเบียบดังกล่าวอันเนื่องมาจากสลากสูญหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายในทางแพ่ง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายวิจิตร นีละไพจิตร ผู้ฟ้องคดี สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ ๑ ผู้อำนวยการสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๓/๒๕๔๘ ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดแพร่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ (มาตรา ๙)
พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่หน่วยงานทางปกครองผู้ฟ้องคดี ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดให้รับผิดตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกัน กับฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินเดือนที่ได้รับภายหลังกลับเข้ารับราชการในช่วงที่ขาดราชการและหลังจากที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนทั้งสองศาลมีความเห็นสอดคล้องกันว่าคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คงมีปัญหาต้องวินิจฉัยเฉพาะข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งคืนเงินเดือนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิว่า คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด เห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ซึ่งในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ซึ่งเป็นผลให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากสถานภาพเป็นข้าราชการนับแต่วันที่ระบุในคำสั่ง ทำให้ไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือน คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งเป็นคดีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นข้อหาแรก คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๔๓/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ระหว่าง ศาลปกครองพิษณุโลก

ศาลจังหวัดแพร่

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองพิษณุโลกโดยสำนักงานศาลปกครองส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องนายชาญวิทย์ พรหมสุรินทร์ ที่ ๑ นายโกวิท พรหมสุรินทร์ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองพิษณุโลกเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๐๙/๒๕๔๖ ความว่า เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ข้าราชการครู

ตำแหน่งอาจารย์ ๑ ระดับ ๔ สังกัดวิทยาลัยเกษตรและเทคโนโลยีตากทำสัญญากับผู้ฟ้องคดี เพื่อไปศึกษาต่อภายในประเทศระดับปริญญาโท สาขาวิชาเทคโนโลยีพลังงานที่มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีมีกำหนดเวลา ๒ ปี ๑ ภาคการศึกษา ตั้งแต่วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกัน สัญญาดังกล่าวมีข้อสัญญาว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาแล้วจะต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการตามที่ราชการเห็นสมควรทันทีเป็นเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ไปศึกษา ถ้าผิดสัญญาจะต้องชดใช้คืนเงินเดือน เงินเพิ่ม หรือเงินอื่นใดทั้งสิ้นที่ได้รับไปจากทางราชการในระหว่างที่ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษาต่อโดยลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่กลับเข้าปฏิบัติราชการ นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องจ่ายเบี้ยปรับให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นจำนวนสองเท่าของเงินที่จะต้องชดใช้คืน โดยจะต้องชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีจนครบถ้วนภายในกำหนดสามสิบวันนับจากวันที่ได้รับแจ้งจากผู้ฟ้องคดี หากไม่ชำระหรือชำระให้แต่ไม่ครบจะต้องชำระดอกเบี้ยในจำนวนเงินที่ยังไม่ได้ชำระในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปี นับจากวันถัดจากวันครบกำหนดดังกล่าวจนกว่าจะชำระครบถ้วนอีกด้วย เมื่อครบกำหนดตามสัญญาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องสำเร็จการศึกษาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ขออนุญาตขยายระยะเวลาการศึกษากับผู้ฟ้องคดีออกไปอีกหลายครั้งเนื่องจากยังไม่สำเร็จการศึกษา โดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติและรับผิดตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เช่นเดิมซึ่งผู้ฟ้องคดีได้อนุญาตตามคำขอต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาผู้ฟ้องคดีจึงแต่งตั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการ ณ สังกัดเดิมตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ แต่หลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เข้ารับราชการแล้วได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงโดยขาดราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุอันสมควร อ.ก.ค. กรมอาชีวศึกษาจึงมีมติให้ไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการผู้ฟ้องคดีจึงมีคำสั่งไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในขณะที่รับราชการจนเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งไล่ออกจากราชการ อันเป็นระยะเวลาก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะปฏิบัติราชการครบกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าสองเท่าของระยะเวลาที่ลาศึกษาต่อเป็นการผิดสัญญาลาศึกษาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้เงินเดือนที่ได้รับไว้ทั้งหมดจากทางราชการระหว่างที่ได้รับอนุญาตให้ลาศึกษาต่อโดยลดลงตามส่วนระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้ารับราชการคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมเบี้ยปรับอีกจำนวนสองเท่ารวมเป็นเงิน ๑,๑๙๙,๕๘๑.๕๓ บาท และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้ค้ำประกันต้องรับผิดชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องชดใช้เงินเดือนที่ได้รับภายหลังได้รับแต่งตั้งให้เข้ารับราชการในช่วงที่ขาดราชการและหลังจากที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกเป็นจำนวน ๕๒,๖๗๘.๑๐ บาท รวมเป็นเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องชดใช้คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีรวมเป็นเงิน ๑,๒๕๒,๒๕๙.๖๓ บาท

ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินจำนวนดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยรวมเป็นเงินจำนวน ๑,๓๒๕,๘๑๔.๘๖ บาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รับผิดชดใช้ให้ไม่เกิน ๑,๒๗๑,๕๕๖.๔๒ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของต้นเงิน ๑,๑๙๙,๕๘๑.๕๓ บาท และร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๕๒,๖๗๘.๑๐ บาท ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชำระดอกเบี้ยในอัตราร้อยละสิบห้าต่อปีของต้นเงิน ๑,๑๙๙,๕๘๑.๕๓ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องมารวม ๒ ข้อหา ข้อหาที่หนึ่งฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองผิดสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติและสัญญาค้ำประกัน ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชดใช้เงินเป็นค่าเงินเดือน เบี้ยปรับ พร้อมดอกเบี้ยที่ผิดนัดชำระหนี้ ข้อหาที่สองฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินเดือนไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ จนถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขาดราชการและถูกลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้เงินเดือนที่ได้รับไประหว่างที่ขาดราชการและภายหลังที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๒,๖๗๘.๑๐ บาท คดีมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่าคำฟ้องในข้อหาที่สองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งหรือไม่ ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ หลังจากสำเร็จการศึกษาแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดมาจนถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้เงินเดือนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ คืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวน ๕๒,๖๗๘.๑๐ บาท การจ่ายเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีในห้วงระยะเวลาดังกล่าวจึงเป็นการจ่ายให้สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้าปฏิบัติราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดี มิใช่การจ่ายให้ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาไปศึกษาต่อ กรณีจึงมิใช่ความรับผิดตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อในประเทศภาคปกติ ข้อหานี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คืนเงินดังกล่าวก็เป็นการเรียกคืนจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับเงินเดือนไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ เข้าลักษณะเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มิใช่คดีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จากกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อหานี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม มิได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้

ศาลจังหวัดแพร่เห็นว่า แม้การจ่ายเงินเดือนของผู้ฟ้องคดีในห้วงระยะเวลาดังกล่าวเป็นการจ่ายให้สำหรับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กลับเข้ามาปฏิบัติราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดี มิใช่การจ่ายให้ในระหว่างที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลาไปศึกษาต่อ และมิใช่เป็นความรับผิดระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่ในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้นจำต้องพิจารณาและวินิจฉัยในประเด็นว่า คำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ บัญญัติว่า "ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ" ดังนั้น คดีพิพาทที่จำต้องวินิจฉัยในคดีนี้ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ เป็นคดีที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งขณะเกิดเหตุเป็นข้าราชการในสังกัดผู้ฟ้องคดีและเป็นคู่สัญญากับผู้ฟ้องคดีในสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ อันเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ กระทำผิดสัญญาเนื่องจากรับราชการไม่ครบกำหนดตามสัญญาเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงขณะรับราชการภายหลังสำเร็จการศึกษาจนเป็นเหตุให้ถูกไล่ออกจากราชการกับฟ้องเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินเดือนที่ได้รับภายหลังกลับเข้ารับราชการในช่วงที่ขาดราชการและหลังจากที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นสอดคล้องกันในข้อหาแรกว่าคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คงมีปัญหาต้องวินิจฉัยเฉพาะข้อหาที่ผู้ฟ้องคดีขอให้บังคับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งคืนเงินเดือนที่รับไปโดยไม่มีสิทธิว่า คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกันซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการกระทำของฝ่ายปกครอง

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รับเงินเดือนจากทางราชการไปโดยไม่มีสิทธิ เนื่องจากภายหลังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สำเร็จการศึกษาและได้รับแต่งตั้งให้เข้ารับราชการแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้จ่ายเงินเดือนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดมาจนถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๕ แต่ผู้ฟ้องคดีมีคำสั่งที่ ๑๔๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๔๖ ลงโทษไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการมีผลตั้งแต่วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๕ กรณีละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรซึ่งเป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต้องชดใช้เงินเดือนที่ได้รับไปโดยไม่มีสิทธิในช่วงที่ขาดราชการและหลังจากที่ถูกไล่ออกจากราชการคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีจึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ฟ้องคดีออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ซึ่งในการวินิจฉัยว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องคืนเงินดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาคำสั่งของผู้ฟ้องคดีที่ลงโทษผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกจากราชการ ซึ่งเป็นผลให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พ้นจากสถานภาพเป็นข้าราชการนับแต่วันที่ระบุในคำสั่ง ทำให้ไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือน คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือทวงถามให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้เงินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีในภายหลังแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพิกเฉย จึงเป็นคดีพิพาทอันสืบเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของผู้ฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ทั้งเป็นคดีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวเนื่องกับคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติระหว่าง

ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองในข้อหาแรกซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง สำนักงานคณะกรรมการการอาชีวศึกษา ผู้ฟ้องคดี นายชาญวิทย์ พรหมสุรินทร์ ที่ ๑ นายโกวิท พรหมสุรินทร์ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๔/๒๕๔๘ ศาลปกครองนครราชสีมา
ศาลจังหวัดนครราชสีมา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณะให้ไปดำเนินการตามกฎหมายกับผู้รุกล้ำทางสาธารณะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการใช้ทางดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย และให้การต่อสู้คดีว่ามีการรุกล้ำทางสาธารณะจริงและผู้รุกล้ำก็ยินยอมที่จะปรับสภาพทางสาธารณะให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการอยู่ คดีนี้จึงไม่จำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นทางสาธารณะหรือไม่ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือไม่อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๔๔/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒)

ระหว่าง
- ศาลปกครองนครราชสีมา
- ศาลจังหวัดนครราชสีมา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองนครราชสีมาโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๕ นายสนิท ทรัพย์มาก ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้อง องค์การบริหารส่วนตำบลดอนชมพู ที่ ๑ นายอำเภอโนนสูง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองนครราชสีมา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๕๐/๒๕๔๕ ความว่า ผู้ฟ้องคดีมีภูมิลำเนาอยู่หมู่ที่ ๑๐ ตำบลดอนชมพู

อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่นายบู่ กำบังกาย อดีดกำนันตำบลดอนชมพู ขุดบ่อล้ำเข้ามาในทางสาธารณะซึ่งห่างจากบ้านผู้ฟ้องคดีประมาณ ๑๐๐ กว่าเมตร ทำให้สภาพทางแคบลง ผู้ฟ้องคดีเดินสัญจรไม่สะดวกดังเช่นที่เคย ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้นายบู่ถมที่ดินพิพาทคืนแต่ก็เพิกเฉย ตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบและสั่งให้นายบู่ถมที่ดินพิพาทคืน แต่ก็ถมไม่เต็มทางและหลักโฉนดที่ดินหายไป ๑ หลัก ผู้ฟ้องคดีขอให้นำเจ้าหน้าที่ที่ดินมารังวัดเขต แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ผู้ฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่ายแก่เจ้าหน้าที่ที่ดินเอง ผู้ฟ้องคดีได้ไปหาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ได้รับแจ้งทำนองเดียวกัน ต่อมานายบู่สร้างรั้วตามแนวที่ถมดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีแจ้งให้ทำรั้วตามแนวโฉนดที่ดินแต่ก็ไม่ดำเนินการ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือร้องเรียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตรวจสอบและแก้ไขถมทางสาธารณะให้เหมือนเดิมตั้งแต่ปลายปี ๒๕๔๑ เรื่อยมาหลายครั้งแต่ไม่ได้รับการแก้ไข จนกระทั่งกลางปี ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีนำสำเนาภาพถ่ายระวางทางสาธารณะที่ได้มาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อตรวจสอบและแก้ไขทางสาธารณะดังกล่าวแต่ไม่ได้รับการแก้ไขเช่นเดียวกัน ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตรวจสอบแนวหลักเขต ทำการแก้ไขถมทางให้เต็มพื้นที่ของทางสาธารณะให้เหมือนเดิม สั่งให้เจ้าหน้าที่ที่ดินไปชี้เขตหาหลักเขตที่หายไปและให้นายบู่ทำรั้วให้ตรงตามโฉนดที่ดิน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การและเพิ่มเติมคำให้การว่า ที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีความยาว ๑๕๒ เมตร ความกว้างโดยเฉลี่ยประมาณ ๔.๗ เมตร บริเวณที่ถูกบุกรุกอยู่ติดกับโฉนดที่ดิน เลขที่ ๙๔๗๑ ของนางเฟื่อง กำบังกาย ภรรยาของนายบู่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จึงรีบดำเนินการประสานงานกับเจ้าพนักงานที่ดินอำเภอโนนสูง และมีหนังสือ ที่ นม ๗๕๙๐๑/๒๓๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้มอบหมายให้เจ้าพนักงานที่ดินไปดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องเรียน โดยไปรังวัดเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๔๕ ปรากฏว่ามีการทำรั้วรุกล้ำเข้าไปในทางสาธารณประโยชน์เป็นระยะทางยาว ๖๕ เมตร กว้างโดยเฉลี่ยประมาณ ๒.๕ เมตร และมีบ่อน้ำรุกล้ำประมาณ ๒ เมตร ยาวประมาณ ๒๐ เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองแจ้งให้นางเฟื่องและนายบู่ทราบว่าได้ทำรั้วบุกรุกทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งนางเฟื่องและนายบู่แจ้งว่าเพิ่งทราบว่ามีการบุกรุกและรับว่าจะปรับสภาพรั้วกับบ่อน้ำให้ตรงกับความเป็นจริงภายใน ๓๐ วัน โดยมีการถมดินพอสมควรแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่เคยได้รับการร้องเรียนหรือรับสำเนาภาพถ่ายระวางทางสาธารณะตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้ละเลยเพิกเฉย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีก็รีบดำเนินการ

แก้ไขทันทีและได้ร่วมกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อให้นางเฟื่องและนายบู่ดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องแล้ว เมื่อปรากฏว่านางเฟื่องและนายบู่มิได้ปฏิบัติตามข้อตกลง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ร่วมกันร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีตามกฎหมาย ตามสำเนาหนังสือที่ว่าการอำเภอโนนสูง ที่ นม ๑๐๑๘/๑๖๐๘ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๔๖ ขอให้ศาลพิพากษายกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การและเพิ่มเติมคำให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติราชการในปี ๒๕๔๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบและสั่งให้นายบู่ถมที่ดินคืน แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ยังถมดินไม่เต็มและอ้างว่ามีผู้ขุดเอาหลักเขตโฉนดที่ดินสูญหายไป ๑ หลัก ส่วนการตรวจสอบแนวเขตที่ดินต้องดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดิน ต้องเสียค่าธรรมเนียม นัดวัน จัดเวลาการนัดตามระบบซึ่งล่าช้าบ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มิได้เพิกเฉย ได้จัดสรรเงินงบประมาณของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือแจ้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอรังวัดตรวจสอบแนวเขต ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าถมดินไม่เต็มพื้นที่หรือทางเดินนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการแล้วโดยขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอโนนสูง ไปทำการรังวัดตรวจสอบเขตที่ดิน ปรากฏว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๙๔๗๑ ของนางเฟื่องแนวรั้วไม่ตรงตามหลักฐานการรังวัด โดยรุกล้ำเข้าไปในทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งนางเฟื่องมิได้ดำเนินการถมที่ดินให้เป็นดังเดิม ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการตามกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขัดแย้งกับความจริง เพราะเหตุว่าตั้งแต่นางเฟื่องและนายบู่สัญญาว่าจะดำเนินการถมดิน ปรับสภาพรั้วและบ่อน้ำให้ตรงกับความเป็นจริงภายใน ๓๐ วัน ที่ดินดังกล่าวยังมิได้แก้ไขให้เป็นไปตามที่ตกลงกันไว้ และการที่นางเฟื่องและนายบู่ ไม่พอใจการชี้แนวเขตจึงถอนหลักเขตไปฝังที่ใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยังเพิกเฉยไม่เอาผิดกับบุคคลดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ควรจะดำเนินการตามกฎหมาย แต่ก็ยังมิได้ดำเนินการตามที่กล่าวอ้าง จึงเป็นการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด

ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงต่อศาลว่า มีการทำรั้วให้แล้วยังไม่ตรงตามเขตโฉนดที่ดิน

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ คัดค้านคำแถลงของผู้ฟ้องคดีว่า การสร้างรั้วได้ก่อสร้างตามแนวเขตที่ถูกต้องตามที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ชี้แนวเขตทางสาธารณประโยชน์แล้ว ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้ร่วมตรวจสอบด้วยและยอมรับในแนวเขตดังกล่าว และจะดำเนินการถอนฟ้องต่อไป

ศาลปกครองนครราชสีมาเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตรวจสอบแนวหลักเขต ให้เจ้าหน้าที่ที่ดินไปชี้เขตหาหลักเขตที่หายไป ให้ทำการแก้ไขถมทางให้เต็มพื้นที่ทางสาธารณประโยชน์เหมือนเดิม และให้นายบู่ทำรั้วให้ตรงโฉนดที่ดิน ระหว่างการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ทำการตรวจสอบแนวเขตโฉนดที่ดินของนายบู่และนางเฟื่อง รวมทั้ง

แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอโนนสูงเพื่อดำเนินคดีกับนายบู่และนางเฟื่อง ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงต่อศาลว่ารั้วที่นายบู่และนางเฟื่องทำยังไม่ตรงตามแนวเขตโฉนดที่ดิน อันเป็นการกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องและมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง อันมิใช่คำขอให้ศาลมีคำบังคับในเรื่องการแจ้งความร้องทุกข์ดำเนินคดีกับนายบู่และนางเฟื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคัดค้านคำแถลงของผู้ฟ้องคดีว่าการสร้างรั้วได้ทำการก่อสร้างตามแนวเขตที่ถูกต้องตามที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้ชี้แนวเขตทางสาธารณประโยชน์แล้ว ดังนั้นการที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความว่าที่ดินพิพาทที่นายบู่และนางเฟื่องขุดบ่อน้ำ ถมดินและก่อสร้างรั้วเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง หรือเป็นที่ดินกรรมสิทธิ์ของนายบู่และนางเฟื่องตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๙/๒๕๔๗

ศาลจังหวัดนครราชสีมาเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เป็นเหตุให้นายบู่และนางเฟื่อง บุกรุกทำลายทางสาธารณประโยชน์ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องเรียนให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบแล้ว แต่มิได้รีบดำเนินการกับผู้บุกรุกหรือดำเนินการกับผู้บุกรุกล่าช้าทำให้ทางสาธารณประโยชน์เสียหาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ตังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่านายบู่และนางเฟื่อง ทำรั้วไม่ตรงตามแนวเขตโฉนดที่ดินนั้น เห็นว่าเมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ไปรังวัดสอบเขตและชี้แนวเขตทางสาธารณะแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน จึงไม่มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินของนางเฟื่อง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนครราชสีมา

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรหมู่ที่ ๑๐ ตำบลดอนชมพู อำเภอโนนสูง จังหวัดนครราชสีมา ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลดอนชมพู ที่ ๑ นายอำเภอ

โนนสูง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า นางเฟื่องภริยานายบู่เป็นเจ้าของที่ดินมีโฉนดติดกับทางสาธารณะ ต่อมานายบู่ขุดดิน สระน้ำ และสร้างรั้วรุกล้ำเข้าไปในทางสาธารณะที่พิพาท ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการใช้ทางสาธารณะดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงไปร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลทางสาธารณะให้ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดิน ภายหลังจากยื่นฟ้องคดีนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้เจ้าพนักงานที่ดินไปดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินแล้วและไม่มีผู้ใดคัดค้าน ปรากฏว่าแนวรั้วและสระน้ำดังกล่าวรุกล้ำเข้าไปในทางสาธารณะ นางเฟื่องและนายบู่ไม่พอใจการรังวัดดังกล่าว มิได้ดำเนินการแก้ไขแนวรั้วและสระน้ำให้ถูกต้อง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็เพิกเฉยมิได้ดำเนินการตามกฎหมายกับนางเฟื่องและนายบู่แต่อย่างใด ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการตรวจสอบแนวหลักเขต ให้เจ้าหน้าที่ที่ดินไปชี้เขตหาหลักเขตที่หายไป ให้ทำการแก้ไขถมทางให้เต็มพื้นที่ทางสาธารณะเหมือนเดิม และให้นายบู่ทำรั้วให้ตรงโฉนดที่ดิน ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า เมื่อได้รับหนังสือร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีจึงตั้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินแล้วปรากฏว่ามีการรุกล้ำทางสาธารณะ ทั้งนางเฟื่องและนายบู่ก็ยอมรับว่ารุกล้ำและจะดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่บุคคลทั้งสองก็มิได้ดำเนินการแก้ไขผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงดำเนินการตามกฎหมาย มิได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า ขอให้ยกฟ้อง ข้อพิพาทคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามีผู้รุกล้ำทางสาธารณะเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการใช้ทางดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงร้องเรียนให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณะให้ไปดำเนินการตามกฎหมายกับผู้รุกล้ำ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเพิกเฉย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ให้การต่อสู้คดีว่ามีการรุกล้ำทางสาธารณะจริงและผู้รุกล้ำก็ยินยอมที่จะปรับสภาพทางสาธารณะให้กลับคืนสู่สภาพเดิม ขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการอยู่ ดังนั้นตามคำฟ้องและคำให้การต่างก็รับกันว่า มีผู้รุกล้ำทางสาธารณะและผู้รุกล้ำก็ยอมรับว่าได้รุกล้ำทางสาธารณะจริง เห็นว่าคดีนี้ไม่จำต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นทางสาธารณะหรือไม่ แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายสนิท ทรัพย์มาก ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลดอนชมพู ที่ ๑ นายอำเภอโนนสูง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๕/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สมุย)
ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

คดีที่เอกชนทั้งสองเป็นโจทก์ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองเป็นจำเลย ให้รับผิดตามสัญญาว่าจ้างโจทก์ทั้งสองให้ทำงานก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย เมื่อจำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครอง และมีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๕๐ และ ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ทั้งสองให้ก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย (ท่าเรือเล็กและท่าเรือยอร์ช) อันเป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลย ตามมาตรา ๕๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งถือเป็นภารกิจอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๕/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง ศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สมุย)

ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สมุย) โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๔๗ บริษัท เอ็น.แอล.ซี.อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เฉลิมการก่อสร้าง ที่ ๒ เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง เทศบาลตำบลเกาะสมุย จำเลย ต่อศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สมุย) เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๖๐/๒๕๔๗ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ จำเลยได้ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ที่ ๑ และที่ ๒ ในฐานะกิจการร่วมค้า

ให้ทำงานก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย (ท่าเรือเล็กและท่าเรือยอร์ช) ณ บ้านบางรักษ์ หมู่ ๔ ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามสัญญาจ้างเลขที่ ๒๐/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยต้องทำการก่อสร้างท่าเทียบเรือพร้อมลานอเนกประสงค์ อาคารสำนักงาน จำนวน ๑ หลัง อาคารพักนักท่องเที่ยว จำนวน ๒ หลัง และปรับปรุงภูมิทัศน์และลานจอดรถและติดตั้งไฟแสงสว่างกับระบบไฟฟ้า ตกลงจ่ายค่าจ้างรวม ๙ งวด เป็นเงิน ๒๖,๙๔๗,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ และมีข้อตกลงว่าจำเลยมีสิทธิที่จะสั่งให้โจทก์ทั้งสองทำงานพิเศษ ซึ่งไม่ได้แสดงไว้หรือรวมอยู่ในเอกสารสัญญา รวมทั้งสั่งให้โจทก์ทั้งสองเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญาดังกล่าวด้วย ภายหลังทำสัญญาแล้วมีปัญหาและอุปสรรคในการก่อสร้างเกิดขึ้นมากมายอันมิใช่ความผิดของโจทก์ทั้งสอง กล่าวคือจำเลยไม่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้โจทก์ทั้งสองเข้าทำการก่อสร้างตามกำหนด จำเลยสั่งให้โจทก์ทั้งสองหยุดการดอกเสาเข็มโดยอ้างว่าไม่ได้ความลึกตามที่ต้องการ จำเลยสั่งให้โจทก์ทั้งสองหยุดการก่อสร้างโดยอ้างว่าปั้นจั่นซึ่งใช้ในการก่อสร้างกีดขวางการร่อนลงของอากาศยานของสนามบินเกาะสมุย จำเลยเปลี่ยนแบบพื้นโดยมิได้กำหนดราคาใหม่ให้โจทก์ทั้งสอง และแบบที่ใช้ก่อสร้างขัดแย้งกันเอง ซึ่งโจทก์ทั้งสองขออนุมัติก่อสร้างตามแบบที่ถูกต้อง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์ทั้งสองจึงมีหนังสือขอให้กำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับแบบกำหนดอัตราและราคาสำหรับงานที่จำเลยสั่งเปลี่ยนพื้นผิดไปจากแบบ และให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีก ๖ เดือน นับตั้งแต่มีข้อยุติในเรื่องต่าง ๆ โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามก็ให้จำเลยชดใช้เงินสำหรับงานที่โจทก์เตรียมการไปแล้วให้แก่โจทก์ทั้งสอง จำนวน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ไม่เช่นนั้นก็ถือเอาหนังสือดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญา แต่จำเลยเพิกเฉย การกระทำดังกล่าวของจำเลยจึงถือว่าสัญญาเลิกกัน เพราะความผิดของจำเลย ทำให้โจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยเป็นเงินรวม ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยให้การว่า โจทก์ทั้งสองไม่มีอำนาจฟ้อง จำเลยได้มอบพื้นที่ให้โจทก์ทั้งสองโดยถูกต้องแล้ว จำเลยไม่เคยสั่งให้โจทก์ทั้งสองหยุดตอกเสาเข็มเพียงแต่ให้ตอกเสาเข็มให้ได้ความลึกตามที่กำหนดไว้ในแบบเท่านั้น แบบที่ใช้ก่อสร้างก็มิได้ขัดแย้งกันเอง และการที่จำเลยไม่อนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบและโครงสร้างนั้นชอบแล้วเพราะโจทก์ทั้งสองขออนุมัติผิดไปจากแบบและโครงสร้างตามสัญญาเดิมมาก อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่โจทก์ทั้งสองฝ่ายเดียว เมื่อโจทก์ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโจทก์จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาจำเลยไม่ต้องรับผิดขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า สัญญาระหว่างโจทก์ทั้งสองกับจำเลยในคดีนี้ เป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนใช้ร่วมกัน อันเป็นสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี (สมุย) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐทำสัญญาจ้างโจทก์ทั้งสองก่อสร้างท่าเทียบเรือในคดีนี้ เป็นกรณีที่หน่วยงานของรัฐทำสัญญากับโจทก์ทั้งสองในฐานะที่เป็นเอกชน เมื่อมีข้อพิพาท จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกันในเรื่องทางแพ่ง ซึ่งต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บังคับในการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทของคู่ความ ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองนครศรีธรรมราชพิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันกำหนดว่า สัญญาทางปกครองหมายความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โจทก์ทั้งสองพิพาทกับจำเลย ตามสัญญาจ้างก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย แต่โดยที่จำเลยมีฐานะเป็นเทศบาลซึ่งเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่น จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ท่าเทียบเรือท่องเที่ยวที่จำเลยก่อสร้างก็อยู่ในกรอบอำนาจของจำเลย ตามมาตรา ๕๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ท่าเทียบเรือดังกล่าวจึงเป็นสิ่งสาธารณูปโภคอย่างหนึ่งเพราะเป็นเครื่องมือโดยตรงที่ใช้สำหรับบริการสาธารณะที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน สัญญาจ้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค นอกจากนั้นข้อกำหนดในสัญญาที่กำหนดให้จำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญา ฝ่ายปกครองมีอำนาจสั่งให้โจทก์ทั้งสองเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขรูปแบบและข้อกำหนดต่าง ๆ ในสัญญาได้ฝ่ายเดียว ก็เป็นข้อกำหนดที่ให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนที่ไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งโดยทั่วไป สัญญาจ้างก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวระหว่างโจทก์ทั้งสองกับจำเลยในคดีนี้จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อมีข้อพิพาทกันตามสัญญาดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า เทศบาลตำบลเกาะสมุย จำเลยได้ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ทั้งสองให้ทำงานก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย (ท่าเรือเล็กและท่าเรือยอร์ช) พร้อมลานอเนกประสงค์ อาคารสำนักงาน จำนวน ๑ หลัง อาคารพักนักท่องเที่ยว จำนวน ๒ หลัง ปรับปรุงภูมิทัศน์และลานจอดรถและติดตั้งไฟแสงสว่างกับระบบไฟฟ้า ตกลงจ่ายค่าจ้างรวม ๙ งวด เป็นเงิน ๒๖,๙๔๗,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๔๖ ภายหลังทำสัญญาจำเลยไม่ส่งมอบพื้นที่ก่อสร้างให้โจทก์ทั้งสองเข้าทำการก่อสร้างตามกำหนด จำเลยสั่งให้โจทก์ทั้งสองหยุดการตอกเสาเข็มโดยอ้างว่าไม่ได้ความลึกตามที่ต้องการ จำเลยสั่งให้โจทก์ทั้งสองหยุดการก่อสร้างโดยอ้างว่าปั้นจั่นซึ่งใช้ในการก่อสร้างกีดขวางการร่อนลงของอากาศยานของสนามบินเกาะสมุย จำเลยเปลี่ยนแบบพื้นโดยมิได้กำหนดราคาใหม่ให้โจทก์ทั้งสอง และแบบที่ใช้ก่อสร้างขัดแย้งกันเอง อันมิใช่ความผิดของโจทก์ทั้งสอง ซึ่งโจทก์ทั้งสองขออนุมัติก่อสร้างตามแบบที่ถูกต้อง แต่จำเลยเพิกเฉย โจทก์ทั้งสองจึงมีหนังสือขอให้กำหนดความชัดเจนเกี่ยวกับแบบ กำหนดอัตราและราคาสำหรับงานที่จำเลยสั่งเปลี่ยนพื้นผิดไปจากแบบ และให้ขยายระยะเวลาก่อสร้างออกไปอีก ๖ เดือน นับตั้งแต่มีข้อยุติในเรื่องต่าง ๆ โดยให้จำเลยดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ หากไม่ปฏิบัติตามให้ชดใช้เงินสำหรับงานที่โจทก์เตรียมการไปแล้วให้แก่โจทก์ทั้งสอง จำนวน ๑๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท ไม่เช่นนั้นก็ถือเอาหนังสือดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญา จำเลยเพิกเฉย การกระทำดังกล่าวของจำเลยถือว่าสัญญาเลิกกันเพราะความผิดของจำเลย จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยเป็นคดีนี้ จำเลยให้การว่า จำเลยได้มอบพื้นที่ให้โจทก์ทั้งสองโดยถูกต้องแล้ว จำเลยไม่เคยสั่งให้โจทก์ทั้งสองหยุดตอกเสาเข็มเพียงแต่ให้ตอกเสาเข็มให้ได้ความลึกตามที่กำหนดไว้ในแบบเท่านั้น แบบที่ใช้ก่อสร้างก็มิได้ขัดแย้งกันเอง และการที่จำเลยไม่อนุมัติให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบและโครงสร้างนั้นชอบแล้ว เพราะโจทก์ทั้งสอง ขออนุมัติผิดไปจากแบบและโครงสร้างตามสัญญาเดิมมาก อันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่โจทก์ทั้งสอง ฝ่ายเดียว เมื่อโจทก์ก่อสร้างไม่แล้วเสร็จตามสัญญาโจทก์จึงเป็นฝ่ายผิดสัญญา จำเลยไม่ต้องรับผิด ขอให้ยกฟ้อง กรณีจึงเป็นข้อพิพาท สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย (ท่าเรือเล็กและท่าเรือยอร์ช) ดังกล่าว

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ สัญญาจ้างก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย (ท่าเรือเล็กและท่าเรือยอร์ช) เป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้

ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติไว้ว่า "สัญญาทางปกครอง หมายความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือ เป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ" เทศบาลตำบลเกาะสมุย จำเลย เป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา ๕๐ และ ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน ได้ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ทั้งสองให้ก่อสร้างปรับปรุงท่าเรือท่องเที่ยวบนเกาะสมุย (ท่าเรือเล็กและท่าเรือยอร์ช) อันเป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลย ตามมาตรา ๕๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงถือเป็นภารกิจอย่างหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผล เห็นว่า สัญญาจ้างดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อคดีนี้เป็นกรณีพิพาทอันเนื่องมาจากการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาพิพาท ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัท เอ็น.แอล.ซี.อินเตอร์เนชั่นแนล (ประเทศไทย) จำกัด ที่ ๑ ห้างหุ้นส่วนจำกัด เฉลิมการก่อสร้าง ที่ ๒ โจทก์ เทศบาลตำบลเกาะสมุย จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๖/๒๕๔๘ ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์
ศาลปกครองขอนแก่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คดีที่การประปาส่วนภูมิภาคฟ้องเอกชนทั้งสองว่ากระทำละเมิด โดยใช้รถแบ็กโฮขุดดักดินกระแทกถูกท่อประปาของโจทก์แตกชำรุดเสียหาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเอกชนเท่านั้น และแม้จำเลยที่ ๑ จะเป็นคู่สัญญากับเทศบาลตามสัญญาจ้างก่อสร้างรางระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กก็ตาม แต่จำเลยทั้งสองก็มิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ข้อพิพาทคดีนี้จึงไม่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๔๖/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์

ศาลปกครองขอนแก่น

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๗ การประปาส่วนภูมิภาค โจทก์ ยื่นฟ้องห้างหุ้นส่วนจำกัด ภานุกรการก่อสร้าง ที่ ๑ นางวิสาขา ถวิลถึง ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๒๑๗๑/๒๕๔๗ ความว่า เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๖ จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นนิติบุคคล โดยมีจำเลยที่ ๒ เป็นหุ้นส่วนผู้จัดการทำสัญญารับจ้างก่อสร้างรางระบายน้ำสายพิพัฒน์

กมลาไสยให้กับเทศบาลตำบลกมลาไสย ในระหว่างการก่อสร้างดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ลูกจ้างของจำเลยที่ ๑ ใช้แบ็กโฮขุดดินเพื่อวางท่อระบายน้ำตามคำสั่งและในทางการที่จ้างของจำเลยที่ ๑ โดยขุดดักดินบริเวณขอบถนนพิพัฒน์กมลาเขตโดยประมาทปราศจากความระมัดระวังและไม่ตรวจสอบแนวท่อประปาของโจทก์ทำให้กระแทกถูกท่อประปาสำหรับจ่ายน้ำประปาที่วางไว้ใต้ดินของสำนักงานประปากาฬสินธุ์ อันเป็นหน่วยงานของโจทก์ แตกชำรุดเสียหาย ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซมท่อประปาที่แตกชำรุดและน้ำประปารั่วไหลตั้งแต่วันเกิดเหตุเป็นเงินรวม ๑๖,๘๙๒ บาท ขอให้จำเลยทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวพร้อมดอกเบี้ยโจทก์ทวงถามแล้วแต่จำเลยทั้งสองเพิกเฉย

จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้มีมูลละเมิดมาจากการปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างรางระบายน้ำระหว่างจำเลยที่ ๑ กับเทศบาลตำบลกมลาไสย ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การที่โจทก์ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจนำข้อโต้แย้งอันเกี่ยวกับการปฏิบัติตามสัญญาจ้างหรือสัญญาทางปกครองมาฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาลจังหวัดกาฬสินธุ์ จึงเป็นการไม่มีอำนาจ กรณีการละเมิดซึ่งเกิดข้อพิพาทโต้แย้งกันระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนซึ่งเป็นจำเลยในคดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองขอนแก่น

ศาลจังหวัดกาฬสินธุ์เห็นว่า แม้คดีนี้โจทก์จะเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เมื่อมูลกรณีพิพาทเกี่ยวกับคดีนี้เป็นกรณีที่ลูกจ้างของจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นบุคคลภายนอกกระทำละเมิดและก่อความเสียหายแก่โจทก์ การที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหาย จากจำเลยทั้งสองอันเนื่องมาจากการทำละเมิดโดยที่จำเลยทั้งสองเป็นเพียงบุคคลภายนอกมิใช่หน่วยงานทางปกครอง ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลจังหวัดกาฬสินธุ์

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่าคดีนี้มูลละเมิดเกิดจากจำเลยทั้งสองทำการก่อสร้างรางระบายน้ำซึ่งเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาลตำบลกมลาไสยตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๑๑ และตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการบำรุงรักษาทางและจัดให้มีทางระบายน้ำ ซึ่งการจัดให้มีรางระบายน้ำก็เพื่อประโยชน์ในการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วมในเขตเทศบาล ซึ่งแม้จำเลยทั้งสองจะไม่ได้เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายของมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่การที่เทศบาลตำบลกมลาไสยซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยงานทางปกครองได้ว่าจ้างจำเลยทั้งสองให้เป็นผู้ก่อสร้างรางระบายน้ำ จำเลยทั้งสองจึงเป็นผู้ทำการแทนเทศบาลตำบลกมลาไสย เมื่อโจทก์อ้างว่าจำเลยทั้งสองไม่ใช้ความระมัดระวังในการก่อสร้างโดยใช้รถแบ็กโฮขุดตักดินเพื่อวางรางระบายน้ำเป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย การกระทำตามฟ้องจึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเทศบาลตำบลกมลาไสยโดยผ่านทางจำเลยทั้งสองเมื่อก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ผู้อื่น กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีนี้ โจทก์เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๒๒ ฟ้องจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเอกชน ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายกรณีลูกจ้างของจำเลยที่ ๑ กระทำละเมิดในทางการที่จ้าง ซึ่งใช้รถแบ็กโฮขุดตักดินบริเวณขอบถนนโดยประมาทปราศจากความระมัดระวัง ทำให้กระแทกถูกท่อประปาของโจทก์แตกชำรุดเสียหาย ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเอกชนเท่านั้น และแม้จำเลยที่ ๑ จะเป็น

คู่สัญญากับเทศบาลตำบลกมลาไสยตามสัญญาจ้างก่อสร้างรางระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็กสายพิพัฒน์กมลาเขตก็ตาม แต่จำเลยทั้งสองก็มิใช่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เห็นว่า ข้อพิพาทคดีนี้มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง การประปาส่วนภูมิภาค โจทก์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภานุกรการก่อสร้าง ที่ ๑ นางวิสาขา ถวิลถึง ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๗/๒๕๔๘ ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดกาญจนบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)
พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗
ประมวลกฎหมายที่ดิน
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนทั้งสองผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมี ส.ค. ๑ เป็นหลักฐานและอยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาและได้ดำเนินการขอรับการจัดรูปที่ดิน แต่ไม่ได้รับการจัดรูปที่ดินให้เนื่องจากประกาศที่ ๑/๒๕๔๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ขอให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวและมติต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินพิพาทและให้จัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งให้ระงับการก่อให้เกิดความเสียหายและปรับปรุงสภาพที่ดินพิพาทให้อยู่ในสภาพเดิม พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ ให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ในการจัดรูปที่ดินเสียใหม่เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม อันเป็นการแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีจึงมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่าการไม่ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๗/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดกาญจนบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นางชิ่วเอ็น อึ้งพานิชย์ ที่ ๑ นายเสริมศักดิ์ วิทยาประสงค์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้อง คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๑ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๓ หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๔ นายอำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๕ องค์การบริหารส่วนตำบลแสนตอ ที่ ๖ ประธานกรรมการบริหาร

องค์การบริหารส่วนตำบลแสนดอ ที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๖๐/๒๕๔๕ และ ๙๙๗/๒๕๔๖ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๕ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ยื่นฟ้องเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้รวมคดีหลังเข้ากับคดีแรกเนื่องจากคดีมีความเกี่ยวเนื่องกันและผู้ถูกฟ้องคดีเป็นรายเดียวกัน ความว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของที่ดินและมีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๓ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๒ (๑) ตำบลแสนดอ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๓๒ ไร่ ๔๐ ตารางวา โดยนายกิมสวง อึ้งพานิชย์ สามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เข้าจับจองก่นสร้างที่ดินซึ่งเป็นป่ารกร้างตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ และแจ้งการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ เมื่อสามีถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมา ส่วนผู้ฟ้องคดีที่ ๒ มีหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๕๑ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑๒ (๑) ตำบลแสนดอ อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี เนื้อที่ ๒๖ ไร่ ๓ งาน โดยนายหยุง เชื่อมหว้อง บิดาของผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เข้าจับจองก่นสร้างที่ดินซึ่งเป็นป่ารกร้างตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ใช้บังคับ และแจ้งการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ เมื่อบิดาถึงแก่กรรม ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ครอบครองและทำประโยชน์ต่อเนื่องมาเช่นกัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๐ มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลท่าดระคร้อ อำเภอท่าม่วง และตำบลแสนดอ ตำบลหวายเหนียว ตำบลพงตึก ตำบลท่าเสา อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๙ ใช้บังคับ ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีความประสงค์จะขอออกหนังสือสำคัญที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง และขับไล่ให้ออกจากที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีหนังสือแจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ว่า ที่สาธารณประโยชน์มีเนื้อที่ ๑๐๓ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา และมีราษฎรบุกรุกเข้าทำไร่อ้อยและปลูกบ้านอยู่อาศัยเต็มทั้งแปลง รายงานดังกล่าวผิดพลาดคลาดเคลื่อนเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินอำเภอท่ามะกาไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบของทางราชการ สร้างรูปแผนที่โดยไม่ทำการรังวัด ตรวจสอบ และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบก่อนเพื่อให้โอกาสคัดค้าน การไม่สอบสวนและรังวัดทำแผนที่ทำให้จำนวนเนื้อที่ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ อ้างว่าได้ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เพิ่มเป็น ๑๐๓ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา ได้รวมที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าไปเป็นที่สาธารณประโยชน์ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ จึงใช้ดุลพินิจผิดพลาดมีมติให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์บ้านดอนเขว้า

และได้มีประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ให้ที่ดินตามรูปแผนที่ดังกล่าวเป็นแผนที่สังเขปแสดงแนวเขตของที่ดินคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ ต่อมาในปี ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ให้ผู้รับจ้างใช้รถแทรกเตอร์บุกรุกเข้าไปไถที่ดินทำลายไร่อ้อยของผู้ฟ้องคดีทั้งสองพร้อมกับปรับปรุงสภาพเป็นสนามกีฬาโดยไม่มีอำนาจหน้าที่และปักป้ายประกาศว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่าฝืน บุกรุก ปลูกพืชไร่ เป็นการส่วนตัว ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๔ ขอรับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินบ้านดอนเขว้า แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ แจ้งว่าไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการให้ได้เนื่องจากได้มีประกาศคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ให้ที่ดินดังกล่าวคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงได้อุทธรณ์คำสั่งและขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๕ แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง แต่มิได้พิจารณาลงมติแก้ไขปัญหาให้ยกเลิกเพิกถอนประกาศที่ ๑/๒๕๔๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ที่รังวัดกันเขตที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งครอบครองทำประโยชน์อยู่โดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีการสอบสวนข้อเท็จจริงและรังวัดทำแผนที่ให้ถูกต้องอย่างเปิดเผย เพื่อให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้รับทราบหรือคัดค้าน เป็นเหตุให้แนวเขตตามแผนที่ที่ดินสาธารณประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อนทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และที่ ๗ พร้อมด้วยกลุ่มราษฎรที่ชุมนุมเรียกร้องที่ดินสาธารณประโยชน์ฉวยโอกาสใช้ประกาศฉบับนี้อ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์แย่งการครอบครองที่ดินทำลายพืชไร่ สร้างสนามกีฬาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แจ้งระงับไม่ให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเข้าครอบครองทำกินโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายโดยไม่เคารพคำพิพากษาของศาลจังหวัดกาญจนบุรี คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๐๕/๒๕๒๗ แต่อย่างใดทั้งสิ้น ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ คิดค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑,๖๐๐,๐๐๐ บาท ขอให้ศาลพิพากษาสั่งเพิกถอนประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ หรือสั่งแก้ไขแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศโดยรังวัดกันเขตที่ดินพิพาทตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๔๓ และเลขที่ ๕๑ ออกจากแนวเขตตามแผนที่ท้ายประกาศดังกล่าวและดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ขอให้ยกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๔๑ ครั้งที่ ๑/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๔๒ ครั้งที่ ๓/๒๕๔๒ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๒ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๔๓ และครั้งที่ ๓/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับร่างประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และแผนที่แนบท้ายประกาศ

ให้คงสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เนื้อที่ประมาณ ๑๐๓ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา ขอให้ยกเลิกมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ครั้งที่ ๒/๒๕๔๓ ในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๓ ที่เห็นชอบให้ที่ดินที่ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ "บ้านเขว้า" ซึ่งมีเนื้อที่ทั้งหมด ๑๐๓ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา คงสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ ๖ และที่ ๗ หยุดหรือระงับการก่อให้เกิดความเสียหายในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีและรื้อถอนสนามกีฬาและแผ่นป้ายประกาศที่สาธารณประโยชน์ออกไป พร้อมทั้งปรับปรุงสภาพที่ดินให้อยู่ในสภาพเดิม และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดให้การว่า ที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทเลี้ยงสัตว์ ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖ เนื้อที่ประมาณ ๑๐๓ ไร่ ๑ งาน ๒๕.๔ ตารางวา และศาลจังหวัดกาญจนบุรีได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขแดงที่ ๒๒๐๕/๒๕๒๗ เมื่อวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๒๗ ความอาญา ระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดกาญจนบุรี โจทก์ กับนายเสริมศักดิ์ วิทยาประสงค์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๒) จำเลยที่ ๑ นายกู้ เริ่มกุลชัย จำเลยที่ ๒ นางซิ่วเอ็น อึ้งพานิชย์ (ผู้ฟ้องคดีที่ ๑) จำเลยที่ ๓ นายปัญญา ชูชาติ จำเลยที่ ๔ เรื่องบุกรุก ซึ่งศาลได้วินิจฉัยว่าที่พิพาทดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่จำเลยทั้งสี่ขาดเจตนาบุกรุก พิพากษายกฟ้อง เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลท่าตะคร้อ อำเภอท่าม่วง และตำบลแสนตอ ตำบลหวายเหนียว ตำบลผงตึก ตำบลท่าเสา อำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๙ เมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๙ มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ทำให้ที่ดินตกเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ไม่ได้นำมาจัดรูปที่ดินแต่อย่างใด และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ขอให้คงสภาพ ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พร้อมรูปแผนที่โดยสังเขป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าวแล้วมีมติให้คงสภาพที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันเนื้อที่ ๑๐๓ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ โดยออกประกาศที่ ๑/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ มีผลให้ที่ดินพิพาทอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยดังเดิม และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถึงที่ ๔ ไม่อาจดำเนินการใด ๆ กับที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงพิพาทได้อีก จึงไม่อาจดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ด อ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดให้การว่า ที่ดินพิพาทมิใช่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอท้ายฟ้องได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาเบื้องต้นว่าสิทธิในที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือเป็นของรัฐเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า การจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นมาตรการของรัฐเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้าและส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้นโดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกันเพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ เพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง เมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว มาตรา ๓๐ (๓) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดมีอำนาจกำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน หากเจ้าของที่ดินรายใดไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้และถ้าเจ้าของที่ดินดังกล่าวไม่ยอมขายหรือเสนอขายในราคาที่สูงกว่าราคาประเมิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดิน ดังนั้น การจัดรูปที่ดินจึงเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนประกาศมติต่าง ๆ และสั่งระงับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ด ตลอดจนให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่ ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงมีประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัยว่าประกาศ มติและการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดกาญจนบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ด จะโต้แย้งกันว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้ใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ แต่ประเด็นหลักที่คู่กรณีโต้แย้งกันยังเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดให้การ

โต้แย้งว่าที่ดินพิพาทไม่ใช่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองแต่เป็นที่สาธารณประโยชน์ กรณีจึงต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามข้ออ้างหรือไม่ แล้วจึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายของผู้ฟ้องคดีทั้งสองและข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดต่อไปได้ ซึ่งการพิจารณาเรื่องสิทธิของบุคคลอันเกี่ยวกับที่ดินต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สินประกอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดินเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้ “การจัดรูปที่ดิน” หมายความว่า การดำเนินงานพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยทำการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกัน เพื่อวางผังจัดรูปที่ดินเสียใหม่ การจัดระบบชลประทานและการระบายน้ำ การจัดสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การบำรุงดิน การวางแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลการเกษตร รวมตลอดถึงการแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน การอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินตลอดจนการจัดเขตที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และเมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ใดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ แล้ว มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งไปยังเจ้าของที่ดิน ผู้รับจำนอง ผู้ซื้อฝากหรือผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นให้นำหรือส่งหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินพร้อมด้วยเอกสารสิทธิที่เกี่ยวกับที่ดินนั้นให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ณ สถานที่และภายในระยะเวลาที่กำหนดเพื่อที่จะกำหนดแปลงที่ดินที่จะจัดให้เจ้าของที่ดินเดิมและผู้มีสิทธิได้รับที่ดินในการจัดรูปที่ดิน หากเจ้าของที่ดินรายใดไม่ยินยอมให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจจัดซื้อที่ดินนั้นเพื่อนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดินได้และถ้าเจ้าของที่ดินดังกล่าวไม่ยอมขายหรือเสนอขายในราคาที่สูงกว่าราคาประเมิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์มีอำนาจดำเนินการเวนคืนที่ดินนั้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดิน จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการจัดรูปที่ดินเสียใหม่เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้น และมีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้นเพื่อให้ที่ดินทุกแปลงได้รับประโยชน์จากโครงการชลประทานและการสาธารณูปโภคโดยทั่วถึง และเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินของตนเองสำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลช่วยให้ฐานะในทางเศรษฐกิจของประเทศและของเกษตรกรมั่นคงขึ้น อันเป็นการแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องในคดีนี้ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยมี ส.ค. ๑ เป็นหลักฐานและอยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาทั้งได้ดำเนินการขอรับการจัดรูปที่ดินด้วยแล้ว แต่ไม่ได้รับการจัดรูปที่ดินให้เนื่องจากได้มีประกาศที่ ๑/๒๕๔๓ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ว่าที่ดินดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินที่จะดำเนินการได้ จึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และฟ้องเป็นคดีนี้ขอให้เพิกถอนประกาศฉบับดังกล่าวและมติต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินพิพาทและให้จัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ทั้งให้ระงับการก่อให้เกิดความเสียหายและปรับปรุงสภาพที่ดินพิพาทให้อยู่ในสภาพเดิมนั้น เห็นว่า คดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่าการไม่ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางชิ่วเอ็น อึ้งพานิชย์ ที่ ๑ นายเสริมศักดิ์ วิทยาประสงค์ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๑ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ที่ ๒ ผู้ว่าราชการจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๓ หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๔ นายอำเภอท่ามะกา จังหวัดกาญจนบุรี ที่ ๕ องค์การบริหารส่วนตำบลแสนตอ ที่ ๖ ประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบลแสนตอ ที่ ๗ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๘/๒๕๔๘ ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘
พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องกรมศุลกากรว่า ทำการฝ่าฝืนต่อพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรฯ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และข้อกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรและประกาศกระทรวงการคลังฯ โดยการให้โจทก์เสียภาษีอากรในพิกัดใหม่ ซึ่งสูงกว่าพิกัดเดิมที่โจทก์เคยเสีย และให้โจทก์ชำระเงินเพิ่มย้อนหลังด้วยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ดังนั้น จึงเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร และแม้คดีนี้โจทก์จะฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่จำเลยก็ตาม แต่ค่าเสียหายดังกล่าว ก็เป็นมูลความที่เกี่ยวเนื่องกัน ทั้งคำขอของโจทก์บางข้อก็เป็นการขอคืนเงินภาษีอากรเพิ่มและเงินเพิ่มที่โจทก์ชำระแก่จำเลยไป แล้วข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีภาษีอากรตาม มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรฯ อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔๘/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้

ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้อง เพราะเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้ว ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๘ บริษัทไทยเซ่กาอีเล็คตริค จำกัด โจทก์ ยื่นฟ้องกรมศุลกากร จำเลย ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๕/๒๕๔๘ ความว่า โจทก์ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานจากกระทรวงอุตสาหกรรมให้ประกอบกิจการผลิตอุปกรณ์สะสมประจุไฟฟ้า ซึ่งเรียกว่า คาปาซิเตอร์ (CAPACITOR) หรือคอนเด็นเซอร์ (CONDENSER)

โดยนำเข้าวัตถุดิบและหรือส่วนประกอบคือ พี พี ซิงค์ เมอร์ไทลไซซ์ โพลีโพรพิลีน ฟิล์ม (P.P.ZINC METALLIZED POLYPROPYLENE FILM) ชนิดเคลือบโลหะ และ พี พี โพลีโพรพิลีน ฟิล์ม (P.P. POLYPROPYLENE FILM) ชนิดไม่เคลือบโลหะ มาจากต่างประเทศเพื่อใช้ผลิต โจทก์จึงมีหนังสือสอบถามพร้อมนำวัตถุดิบตัวอย่างที่จะนำเข้าจากต่างประเทศไปให้กองพิธีการและประเมินอากร สังกัดจำเลยเพื่อขอทราบว่า การนำเข้าวัตถุดิบดังกล่าวจะต้องเสียภาษีอากรในพิกัดใด โจทก์ได้รับแจ้งผลการพิจารณาว่าต้องเสียภาษีอากรในพิกัด ๘๕๓๒.๙๐ อัตราร้อยละ ๑ ตามประกาศกระทรวงการคลังที่ ๔/๒๕๓๗ โจทก์จึงนำสินค้าดังกล่าวเข้ามาโดยเสียภาษีอากรในพิกัดและอัตราดังกล่าวมาตลอด ทั้งนำไปประกอบการคำนวณต้นทุนการผลิตเพื่อสามารถผลิตได้ในราคาที่สามารถแข่งกับสินค้าสำเร็จรูปที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร จึงได้ขยายการผลิตโดยขยายโรงงานและซื้อเครื่องจักรเพิ่มเติมรวมทั้งสั่งสินค้าซึ่งเป็นวัตถุดิบจากต่างประเทศเข้ามาโดยยื่นสำแดงสินค้า และชำระภาษีอากรในอัตราดังกล่าวตลอดมา ซึ่งจำเลยได้ตรวจสอบสินค้าและปล่อยสินค้ามาโดยตลอด และโจทก์ได้จำหน่ายสินค้าโดยคำนวณต้นทุนภาษีในอัตราร้อยละ ๑ เป็นต้นทุนและเป็นฐานในการกำหนดราคาขายตลอดมา ต่อมาวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ โจทก์สั่งและนำเข้าวัตถุดิบดังกล่าวจากประเทศญี่ปุ่นและสำแดงรายการและชำระภาษีอากรเหมือนที่เคยปฏิบัติมา ปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของจำเลยตรวจสอบและแจ้งให้ทราบว่าพิกัดที่สำแดงไม่ถูกต้อง โจทก์จะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๓๕ โจทก์ชี้แจงว่าปฏิบัติตามหนังสือที่จำเลยเคยแจ้งให้โจทก์ทราบ แต่เจ้าหน้าที่ของจำเลยแจ้งว่าหนังสือดังกล่าวไม่ถูกต้องและให้โจทก์วางเงินประกัน ต่อมาวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จำเลยประเมินภาษีอากรที่โจทก์นำเข้าสินค้าเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ ว่าอยู่ในพิกัดประเภท ๓๙.๒๐ อัตราร้อยละ ๓๕ และให้โจทก์เสียภาษีอากรและเงินเพิ่มเติมเป็นเงิน ๑,๕๘๑,๖๐๕.๕๘ บาท โจทก์ชำระเงินดังกล่าวให้จำเลยแล้วอุทธรณ์การประเมินภาษีอากรต่อจำเลยเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๔๔ ปัจจุบันยังไม่มีคำวินิจฉัยจากจำเลยแต่อย่างใด ต่อมาจำเลยกล่าวหาว่าโจทก์สำแดงเท็จและเข้าตรวจสอบโรงงานของโจทก์และยึดเอกสารไปตรวจสอบเป็นจำนวนมากโดยยืนยันว่าใบขนสินค้า ๑๑๖ ใบ ที่โจทก์นำวัตถุดิบและหรือส่วนประกอบที่นำเข้ามานับจากวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ ถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ เป็นสินค้าที่ต้องชำระอากรตามพิกัดประเภท ๓๙.๒๐ อัตราร้อยละ ๓๕ การที่จำเลยกลับความเห็นของตนเองและบังคับโจทก์ให้ต้องรับผิดเสียภาษีอากรเพิ่มเงินเพิ่มและค่าปรับทั้งที่มิใช่ความผิดของโจทก์นั้นถือว่าจำเลยได้พิจารณาพิกัดอัตราศุลกากรย้อนหลังเป็นการขัดต่อพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และขัดต่อข้อกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรและประกาศกระทรวงการคลังแก้ไขถึงวันที่ ๓๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ หมวด ๗ ตอน ๓๙ หมายเหตุ ๒ (น) ที่บัญญัติว่าตอนที่ ๓๙ นี้ไม่คลุมถึงของในหมวด ๑๖ (เครื่องจักรและเครื่องใช้กล หรือเครื่องใช้ไฟฟ้า) ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ประกอบกับการที่จำเลยพิจารณาอุทธรณ์ของโจทก์ล่าช้าเกินสมควร

เป็นผลให้โจทก์ไม่อาจขยายการผลิตและจำหน่ายต่อไปได้เพราะมีความสับสนในส่วนต้นทุนการกระทำของจำเลยทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายจากการสั่งซื้อเครื่องจักรและขยายโรงงานเป็นเงิน ๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท สูญเสียโอกาสทางการค้าตั้งแต่ปี ๒๕๓๗ - ๒๕๔๑ เป็นเงิน ๑๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียหายที่เกิดจากการเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลซึ่งบริษัทมีกำไรทุกปีนับจากปี ๒๕๓๗ - ๒๕๔๑ เพราะคิดต้นทุนในส่วนอัตราภาษีอากรขาเข้าร้อยละ ๑ แต่ต่อมาจากการประเมินภาษีใหม่ของจำเลยทำให้โจทก์กลับต้องชำระภาษีอากรขาเข้าถึงร้อยละ ๓๕ ค่าเสียหายในส่วนนี้เป็นเงิน ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียหายจากการพิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าทำให้โจทก์ไม่สามารถขยายการผลิตเพราะมีปัญหาการนำเข้าวัสดุและส่วนประกอบทำให้สูญเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมาก เป็นเงิน ๑๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท ค่าเสียหายที่โจทก์ต้องชำระเงินไปก่อนเพื่อใช้สิทธิอุทธรณ์เป็นเงิน ๑,๕๘๑,๖๐๕.๕๘ บาท ค่าเสียหายที่เกิดจากภาษีอากรที่เพิ่มขึ้นและค่าปรับตามใบขน ๑๑๖ ใบ ที่จำเลยยึดไปจากโจทก์เป็นจำนวนเงิน ๑๕๑,๙๕๑,๒๔๘ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๑๙๗,๔๓๒,๘๕๓.๕๘ บาท (ที่ถูกควรเป็น ๑๙๕,๕๓๒,๘๕๓.๕๘ บาท) ขอให้บังคับจำเลยชำระเงินจำนวนดังกล่าวแก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยขาดนัดยื่นคำให้การ

อนึ่ง โจทก์เคยฟ้องคดีเดียวกันนี้ต่อศาลปกครองกลางมาแล้ว แต่ศาลไม่รับฟ้อง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำขอให้เพิกถอนการแจ้งประเมินอากรขาเข้าภาษีสรรพสามิตและภาษีมูลค่าเพิ่มตลอดทั้งคำสั่งที่ให้สินค้าที่ผู้ฟ้องคดี (โจทก์) นำเข้าอยู่ในประเภท ๓๙.๒๐ และ ๓๙.๒๑ เปอร์เซ็นต์ หรือ ๘.๒๓ บาท ต่อกิโลกรัมนั้น เป็นคดีซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลภาษีอากร ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๗ (๑) ส่วนที่ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (จำเลย) ชดใช้ค่าเสียหายซึ่งเป็นข้อหาเดียวกันกับคดีนี้นั้นก็เห็นว่า เป็นการฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (จำเลย) ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่คำขอดังกล่าวเป็นประเด็นที่สืบเนื่องมาจากคำขอที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลภาษีอากรจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ศาลแพ่งกรุงเทพได้พิจารณาแล้วเห็นว่า มูลพิพาทเกี่ยวกับคดีนี้ โจทก์ได้ยื่นฟ้องจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่า จำเลยซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บภาษีศุลกากร โดยเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาและชี้ขาดว่าสินค้าใดที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรต้องเสียภาษีอากรตามพระราชบัญญัติศุลกากรหรือไม่ และเสียในอัตราเท่าใด ทั้งนี้โดยพิจารณาว่าสินค้าที่นำเข้าจัดอยู่ในพิกัดอัตราภาษีใดตามพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร รวมทั้งมีหน้าที่ที่จะแจ้งให้ผู้ประกอบ

ธุรกิจทั้งหลายที่จะนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักรและประสงค์จะทราบว่าจะต้องเสียภาษีอากรในพิกัดเท่าใด ทั้งนี้เป็นการบริการด้านสาธารณะที่หน่วยงานราชการให้บริการข้อมูลในด้านภาษีเพื่อผู้ประกอบการใช้เป็นฐานในการคำนวณต้นทุนที่แท้จริงว่า สามารถที่จะดำเนินการและแข่งขันกับสินค้าต่างประเทศได้หรือไม่ อันเป็นส่วนหนึ่งที่รัฐมีหน้าที่ว่าด้วยความสะดวกเพื่อแข่งขันและส่งเสริมการลงทุนภายในประเทศและผลิตเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจของรัฐ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจักต้องกระทำด้วยความรวดเร็วมีมาตรฐานและมีกฎเกณฑ์เดียวกันเพื่อให้ผู้ประกอบการซึ่งมีหน้าที่เสียภาษีได้นำเก็บข้อมูลมาประกอบการลงทุน โดยเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ จำเลยได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาส่วนประกอบตัวเก็บประจุไฟฟ้าแก่โจทก์ว่าสินค้าดังกล่าวชำระภาษีอากรในพิกัด ๘๕๓๒.๙๐ อัตราร้อยละ ๑ ภายหลังจากนั้นโจทก์นำวัตถุดิบเข้ามาโดยเสียภาษีอากรในอัตราร้อยละ ๑ มาโดยตลอด จนกระทั่งวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ โจทก์ได้สั่งและนำเข้าวัตถุดิบดังกล่าวจากต่างประเทศและได้สำแดงรายการและชำระภาษีอากรเหมือนที่เคยปฏิบัติ ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของจำเลยได้ตรวจสอบและแจ้งว่าพิกัดที่สำแดงไม่ถูกต้อง โจทก์เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๓๕ โจทก์ชี้แจงโดยแสดงเอกสารการพิจารณาของจำเลยให้แก่เจ้าหน้าที่ของจำเลย แต่เจ้าหน้าที่ของจำเลยกลับแจ้งว่า เอกสารดังกล่าวไม่ถูกต้องและให้โจทก์วางเงินประกันมิเช่นนั้นไม่สามารถนำสินค้าดังกล่าวออกได้ โจทก์จึงยอมวางเงินประกัน ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จำเลยกลับแจ้งว่าสินค้าดังกล่าวต้องเสียภาษีอากรในพิกัด ๓๙.๒๐ อัตราร้อยละ ๓๕ ซึ่งถือว่าจำเลยไม่มีมาตรฐานและหรือมีสองมาตรฐานในหน่วยงานเดียวกัน ซึ่งเป็นการไม่แน่นอน นอกจากนี้ภายหลังจากโจทก์ได้อุทธรณ์คำสั่งประเมินภาษีอากรแก่จำเลยแล้ว ปรากฏว่าจำเลยได้พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนถึงปัจจุบันยังไม่พิจารณาอุทธรณ์แต่อย่างใด การกระทำของจำเลยดังกล่าวทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย กรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคดีละเมิดอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองและจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองกลางตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้ สรุปได้ว่าบริษัทไทยเซ่กาอีเล็คตริค จำกัด โจทก์ ประกอบกิจการผลิตอุปกรณ์สะสมประจุไฟฟ้าซึ่งเรียกว่า คาปาซิเตอร์ (CAPACITOR) หรือคอนเด็นเซอร์ (CONDENSER) โดยนำเข้าวัตถุดิบเพื่อใช้ในการผลิต คือ พี พี ซิงค์เมอร์ไทลไลซ์ โพลีโพรพิลีน ฟิล์ม (P.P.ZINC METALLIZED POLYPROPYLENE

FILM) ชนิดเคลือบโลหะ และ พี พี โพลีโพรพิลีน ฟิล์ม (P.P. POLYPROPYLENE FILM) ชนิดไม่เคลือบโลหะมาจากต่างประเทศ ก่อนนำเข้าโจทก์ส่งตัวอย่างวัตถุดิบดังกล่าวพร้อมทำหนังสือสอบถามการเสียภาษีอากรต่อกองพิธีการและประเมินอากร ซึ่งเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดจำเลย โดยได้รับแจ้งเป็นหนังสือว่าต้องเสียภาษีอากร ในพิกัด ๘๕๓๒.๙๐ อัตราร้อยละ ๑ ตามประกาศกระทรวงการคลังที่ ๔/๒๕๓๗ หลังจากนั้นโจทก์ทำการผลิตและขยายการผลิตโดยขยายโรงงาน ซื้อเครื่องจักรเพิ่มและนำเข้าวัตถุดิบโดยยื่นสำแดงสินค้า และชำระภาษีอากรในอัตราดังกล่าวตลอดมา แต่เมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๑ โจทก์สั่งและนำเข้าวัตถุดิบดังกล่าวมาอีกและถูกเจ้าหน้าที่ของจำเลยเห็นว่าพิกัดที่สำแดงไม่ถูกต้องจึงประเมินให้โจทก์เสียภาษีในพิกัดใหม่ประเภท ๓๙.๒๐ อัตราร้อยละ ๓๕ พร้อมทั้งทำการประเมินภาษีอากรและเงินเพิ่มย้อนหลังถึงวันแรกที่โจทก์นำเข้าวัตถุดิบดังกล่าว อันเป็นการพิจารณาพิกัดอัตราศุลกากรย้อนหลังขัดต่อพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และข้อกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรและประกาศกระทรวงการคลังแก้ไขถึงวันที่ ๓๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ หมวด ๗ ตอน ๓๙ หมายเหตุ ๒ (น) โจทก์นำเงินภาษีอากรและเงินเพิ่มไปชำระแก่จำเลยแล้วอุทธรณ์การประเมินดังกล่าวต่อจำเลยแต่จนกระทั่งปัจจุบัน ก็ยังไม่มีคำวินิจฉัยแต่อย่างใด นอกจากนี้จำเลยยังกล่าวหาว่าโจทก์สำแดงเท็จและเข้าตรวจสอบโรงงานของโจทก์แล้วยึดเอกสารไปด้วยขอให้ชำระค่าเสียหาย เห็นว่า ตามคำฟ้องคดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องว่า เจ้าหน้าที่ของจำเลยซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรวินิจฉัยว่าโจทก์เสียภาษีในพิกัดที่ไม่ถูกต้องแล้วทำการประเมินภาษีอากรที่โจทก์จะต้องเสียใหม่ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๑๕ วรรคสอง และข้อกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรและประกาศกระทรวงการคลังแก้ไข ถึงวันที่ ๓๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ หมวด ๗ ตอน ๓๙ หมายเหตุ ๒ (น) จึงเป็นคดีอุทธรณ์คำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานตามกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร และแม้คดีนี้โจทก์จะฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่จำเลยก็ตาม แต่ค่าเสียหายดังกล่าวก็เป็นมูลความที่เกี่ยวเนื่องกัน ทั้งคำขอของโจทก์บางข้อ ก็เป็นการขอคืนเงินภาษีอากรเพิ่มและเงินเพิ่มที่โจทก์ชำระแก่จำเลยไปแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีภาษีอากร ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๒๘ อันอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัทไทยเซ่กาอีเล็คตริค จำกัด โจทก์ กรมศุลกากร จำเลย เป็นคดีภาษีอากร อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔๙/๒๕๔๘ ศาลแรงงานภาค ๖
ศาลปกครองพิษณุโลก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คดีที่ลูกจ้างประจำเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียนว่าทำละเมิดโดยการมีคำสั่งเลิกจ้างโจทก์ เรียกค่าเสียหาย เมื่อความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับจำเลยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่จำเลยมีคำสั่งเลิกจ้างโจทก์ เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นผลให้โจทก์พ้นจากสถานภาพเป็นลูกจ้างประจำนับแต่วันที่ระบุในคำสั่ง ทำให้ไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง คดีนี้จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๔๙/๒๕๔๘

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๔๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง ศาลแรงงานภาค ๖

ศาลปกครองพิษณุโลก

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแรงงานภาค ๖ โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป และคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ นายเนย แสงจันทร์ โจทก์ ยื่นฟ้องนายเผื่อน อู่ดี (ในฐานะผู้อำนวยการโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง) จำเลย ต่อศาลแรงงานภาค ๖ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๕๕๓/๒๕๔๗ ความว่า โจทก์เป็นลูกจ้างประจำตำแหน่งนักการภารโรงของ

โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง ตำบลบ้านแก่ง อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต ๑ จำเลยเป็นข้าราชการประจำตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่งและเป็นผู้บังคับบัญชาโจทก์ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๖ จำเลยได้ออกคำสั่งโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่งที่ ๓๙/๒๕๔๖ เรื่อง การเลิกจ้างลูกจ้างประจำเพื่อรับบำเหน็จทดแทน เพื่อเลิกจ้างโจทก์จากการเป็นลูกจ้างประจำในตำแหน่งนักการภารโรงตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ โดยกล่าวหาว่า โจทก์กระทำผิดวินัยและมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม ซึ่งโจทก์เห็นว่าจำเลยออกคำสั่งดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ไม่มีโอกาสได้โต้แย้งข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหา ทั้งไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์เป็นเหตุให้โจทก์ต้องสูญเสียรายได้ สิทธิประโยชน์อื่นๆ และได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อตนเองรวมถึงครอบครัว ขอให้ศาลพิพากษาบังคับให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหาย ค่าขาดรายได้ ค่าขาดประโยชน์ เงินบำเหน็จ ค่าสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดนครสวรรค์ และค่าสวัสดิการต่างๆ รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๐๘๔,๕๕๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

อนึ่ง โจทก์ได้ยื่นฟ้องจำเลยคดีนี้เป็นคดีอาญาต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ด้วย (คดีอาญาหมายเลขดำที่ ๒๐๔๘/๒๕๔๖) ซึ่งขณะนี้คดีอยู่ระหว่างการพิจารณา

จำเลยให้การว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว โดยจำเลยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมหลักฐานการกระทำผิดวินัยและมีความประพฤติไม่เหมาะสมของโจทก์ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีโจทก์กระทำผิดวินัยร้ายแรง และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนปากคำโจทก์ รวมถึงได้พิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ แล้วจึงมีคำสั่งเลิกจ้างเพื่อรับบำเหน็จทดแทนแก่โจทก์ เพื่อให้มีผลเสมือนว่าโจทก์ไม่ได้กระทำความผิดและไม่เสียประวัติ ทั้งได้แจ้งให้โจทก์อุทธรณ์คำสั่งภายในกำหนด ซึ่งโจทก์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งเลิกจ้างและร้องทุกข์ต่อ อ.ก.พ. สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขณะนี้ยังไม่ทราบผลการอุทธรณ์และร้องทุกข์ โจทก์จึงยังไม่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายในเรื่องนี้ อนึ่ง นอกจากโจทก์จะฟ้องจำเลยต่อศาลแรงงานภาค ๖ เป็นคดีนี้แล้ว โจทก์ยังฟ้องจำเลยเป็นคดีอาญา ต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ และขณะเดียวกันก็ฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลกในเรื่องเดียวกันเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๕๐/๒๕๔๖ ขอให้ศาลปกครองพิษณุโลกสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน กระทรวงศึกษาธิการพิจารณาอุทธรณ์ร้องทุกข์ของโจทก์โดยเร็ว ให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์เขต ๑ เบิกจ่ายเงินค่าจ้างให้โจทก์และยอมให้โจทก์เบิกเงิน ค่ารักษาพยาบาลเป็นการชั่วคราว และให้ยกเลิกคำสั่งเลิกจ้างของโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่งที่ ๓๙/๒๕๔๖ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีทั้งหมดอยู่ระหว่างพิจารณา เมื่อการฟ้องเรียกค่าเสียหายคดีนี้สืบเนื่องมาจากคำสั่งเลิกจ้างดังกล่าวฟ้องโจทก์จึงเป็นฟ้องซ้ำ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาลว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานหรือศาลปกครอง โดยจำเลยเห็นว่า มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

ศาลแรงงานภาค ๖ เห็นว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นไปตามผลของนิติกรรมของสัญญาในเรื่องจ้างแรงงานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อจำเลยมีคำสั่งเลิกจ้างโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายและขาดสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จึงเป็นการกล่าวอ้างว่าจำเลยผิดสัญญาจ้างแรงงานและเลิกจ้างโจทก์โดยไม่เป็นธรรมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๙ คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและเป็นคดีละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) และ (๕) ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า การที่ผู้อำนวยการการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ (เดิม) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากเลขาธิการคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ (เดิม) ตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติที่ ๑๓๖๙/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ ได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจ้างลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งเป็นระเบียบที่ใช้บังคับในขณะนั้น ออกคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ที่ ๔๐/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ สั่งบรรจุผู้ฟ้องคดี (โจทก์) ซึ่งได้รับคัดเลือกเป็นลูกจ้างประจำและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักการภารโรง โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ต่อมาเมื่อผู้ถูกฟ้องคดี (จำเลย) ซึ่งเป็นผู้อำนวยการสถานศึกษาได้อาศัยอำนาจตามคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานที่ ๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การมอบอำนาจการปฏิบัติราชการแทนเกี่ยวกับลูกจ้างประจำ ออกคำสั่งโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่งที่ ๓๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง เลิกจ้างลูกจ้างประจำเพื่อรับบำเหน็จทดแทน สั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดี คำสั่งนี้จึงเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจกระทำได้ จึงเป็นการฟ้องว่าคำสั่งเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย ค่าขาดประโยชน์ต่าง ๆ พร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน หรือข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้างและเป็น

คดีละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) และ (๕) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น

คดีนี้ เป็นคดีที่โจทก์ซึ่งเดิมเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ได้รับการบรรจุให้เข้ารับราชการเป็นลูกจ้างประจำและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนักการภารโรง โรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง ตามคำสั่งสำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดนครสวรรค์ที่ ๔๐/๒๕๓๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๓๓ ฟ้องจำเลย ซึ่งเป็นข้าราชการประจำตำแหน่งผู้อำนวยการโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่ง สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษานครสวรรค์ เขต ๑ กระทรวงศึกษาธิการ อันเนื่องมาจากกรณีจำเลยซึ่งขณะเกิดเหตุเป็นผู้บังคับบัญชาโจทก์มีคำสั่งโรงเรียนชุมชนวัดบ้านแก่งที่ ๓๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง เลิกจ้างลูกจ้างประจำเพื่อรับบำเหน็จทดแทน สั่งเลิกจ้างโจทก์จากการเป็นลูกจ้างประจำ โดยอ้างว่าโจทก์กระทำผิดวินัยและมีพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสม โจทก์เห็นว่า จำเลยออกคำสั่งเลิกจ้างโจทก์โดยไม่มีอำนาจและไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ไม่มีโอกาสได้โต้แย้งข้อเท็จจริงตามที่ถูกกล่าวหา ทั้งไม่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์เป็นเหตุให้โจทก์ต้องสูญเสียรายได้ สิทธิประโยชน์อื่นๆ และได้รับความเดือดร้อนเสียหายต่อตนเอง

รวมถึงครอบครัว ขอให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหาย ค่าขาดรายได้ ค่าขาดประโยชน์ เงินบำเหน็จ ค่าสหกรณ์ออมทรัพย์ครูจังหวัดนครสวรรค์ และค่าสวัสดิการต่าง ๆ ส่วนจำเลยให้การว่า ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการแล้ว เห็นว่า ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกับจำเลยซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเป็นไปตามกฎหมาย ได้แก่ ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยลูกจ้างประจำของส่วนราชการ พ.ศ. ๒๕๓๗ เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องมาจากการที่จำเลยมีคำสั่งเลิกจ้างโจทก์ เมื่อคำสั่งดังกล่าวเป็นผลให้โจทก์พ้นจากสถานภาพเป็นลูกจ้างประจำนับแต่วันที่ระบุในคำสั่ง ทำให้ไม่มีสิทธิที่จะรับเงินเดือนหรือสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โจทก์โต้แย้งว่าคำสั่งของจำเลยเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายต่าง ๆ อันเนื่องมาจากคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายเนย แสงจันทร์ โจทก์ นายเผื่อน อู่ตี จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักขราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (พ.ศ. ๒๕๔๘)

๑. ประธานศาลฎีกา * (นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ)	ประธานกรรมการ
๒. ประธานศาลปกครองสูงสุด (นายอักขราทร จุฬารัตน)	กรรมการ
๓. หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ** (พลโท สายัณห์ อรรถเกษม)	กรรมการ
๔. นายวิชัย วิวิตเสวี ***	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม
๕. นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์ ****	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง
๖. พลโท อาชวัน อินทรเกสร	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร
๗. นายพรชัย รัศมีแพทย์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการ

*** ประธานกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล**

นายธวัชชัย พิทักษ์พล (พฤษภาคม - กันยายน ๒๕๔๔)

นายสันติ ทักราล (ตุลาคม ๒๕๔๔ - กันยายน ๒๕๔๕)

นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (ตุลาคม ๒๕๔๕ - กันยายน ๒๕๔๗)

นายศุภชัย ภู่งาม (ตุลาคม ๒๕๔๗ - กันยายน ๒๕๔๘)

**** หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร**

พลโท สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุฒิ (พฤษภาคม ๒๕๔๔ - มีนาคม ๒๕๔๖)

พลโท อัฏฐพร เจริญพานิช (เมษายน ๒๕๔๖ - กันยายน ๒๕๔๗)

พลโท วิรัตน์ บรรเลง (ตุลาคม ๒๕๔๗ - กันยายน ๒๕๔๘)

***** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม**

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์ (พฤษภาคม ๒๕๔๔ - กันยายน ๒๕๔๘)

****** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง**

นายโภคิน พลกุล (พฤษภาคม ๒๕๔๔ - พฤศจิกายน ๒๕๔๖)

สถานที่ติดต่อและเบอร์โทรศัพท์ :
สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล อาคารศาลยุติธรรม
ชั้น ๓ ถนนราชดำเนินใน แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
หมายเลขโทรศัพท์กลาง : ๐ ๒๒๒๑ ๓๑๖๑-๗๐
Website : http://www.judiciary.go.th/oscjc
E-mail Address : scjc@judiciary.go.th

ตำแหน่ง - ชื่อ	ภายใน	สายตรง	มหาดไทย	โทรสาร	มือถือ
เลขานุการคณะกรรมการ					
นายวิรัช ชินวินิจกุล	๑๑๑๑ ๑๒๖๕	๐ ๒๒๒๔ ๑๕๐๒, ๐ ๒๒๒๔ ๑๖๐๙		๐ ๒๒๒๖ ๖๐๐๕	๐ ๑๘๔๐ ๔๖๓๖
ที่ปรึกษา					
นายจิรนิติ หะวานนท์	๕๓๐๔	๐ ๒๒๒๕ ๒๓๔๓		๐ ๒๒๒๕ ๙๘๗๕	๐ ๑๙๑๐ ๗๖๐๖
ผู้พิพากษาประจำสำนักงาน					
นางอภิรดี โพธิ์พร้อม		๐ ๒๒๒๕ ๙๘๗๖	๕๑๑๐	๐ ๒๒๒๕ ๙๘๗๕	๐ ๑๙๓๔ ๙๓๙๐
นายธวัชชัย พานิชย์สกุลชัย		๐ ๒๒๒๕ ๘๐๙๑			๐ ๙๙๖๘ ๕๙๓๔
ผู้อำนวยการสำนักงาน					
นางสาววราภรณ์ อุ่นตระกูล	๕๓๐๓	๐ ๒๒๒๕ ๘๐๙๒		๐ ๒๒๒๕ ๘๐๙๒	๐ ๑๘๕๔ ๓๕๑๒
ฝ่ายบริหารงานทั่วไป					
นางสมบุญ ทรัพย์เอนก	๕๓๐๕	๐ ๒๒๒๕ ๘๖๘๔		๐ ๒๒๒๕ ๙๘๗๕	
นางสาวทัศนียา พงษ์ดี		๐ ๒๒๒๕ ๙๘๗๕	๕๑๑๒	๐ ๒๒๒๕ ๘๖๘๔	
นายสมมาส นวลแสง		๐ ๒๒๒๑ ๘๑๐๐			
นางนุชนารถ นึกรัก					
นางสาวจันทมาส ปานลักษณ์					
ฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่					
นางสมสมัย ฐานธรรม	๕๓๐๕	๐ ๒๒๒๕ ๘๖๘๔	๕๑๑๒		
นางสาวท่องกาญจน์ เกิดเกษ					
นางสาวสุวธิดา ดรงดี					
ฝ่ายดำเนินการข้อพิพาท					
นางวลัยมาศ คุปต์กาญจนากุล	๕๓๐๕	๐ ๒๒๒๕ ๓๘๔๐	๕๑๑๒		
นายธนกร หมานบุตร					
นายวัชรินทร์ หนูตุก					

คณะผู้จัดทำ
หนังสือรวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๘

ที่ปรึกษา

๑. นายจิรนิติ หะวานนท์	ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา
๒. นายวิรัช ชินวินิจกุล	เลขานุการศาลฎีกา เลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
๓. นางอภิรดี โพธิ์พร้อม	ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลประจำสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
๔. นายธวัชชัย พานิชย์สกุลชัย	ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คณะผู้จัดทำ

๑. นางสาววราภรณ์ อุ่นตระกูล	ผู้อำนวยการสำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
๒. นางสมสมัย ฐานธรรม	นักวิชาการเผยแพร่ ๗
๓. นางสมบุญ ทรัพย์เอนก	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๖
๔. นางวลัยมาศ คุปต์กาญจนากุล	นิติกร ๖ว
๕. นางสาวทัศนียา พงษ์ดี	เจ้าพนักงานธุรการ ๕
๖. นายธนกร หมานบุตร	นิติกร ๔
๗. นายสมมาส นวลแสง	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๔
๘. นางสาวก่องกาญจน์ เกิดเกษ	นักวิชาการเผยแพร่ ๔
๙. นางสาวสุวธิตา ดรงดี	นักวิชาการเผยแพร่ ๔
๑๐. นางนุชนารถ นึกรัก	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป
๑๑. นายวัชรินทร์ หนูตุก	นิติกร
๑๒. นางสาวจันทมาส ปานลักษณ์	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล