



รวมคำวินิจฉัยชี้ขาด อำนางหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๙

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนางหน้าที่ระหว่างศาล
สำนักงานศาลยุติธรรม

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



3961167420

วันที่ 25 / 08 / 2551

เลขทะเบียน 219650

เลขหมู่ KU

เลขหมู่ 22

ท/3658 2549



รวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๙

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
สำนักงานศาลยุติธรรม

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

รวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๙

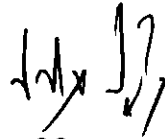
พิมพ์ครั้งที่ ๑ : สิงหาคม ๒๕๕๐

ISBN : 978-974-9861-67-7

คำนำ

สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๔๘ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงเป็นองค์กรที่ได้จัดตั้งขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำสั่งจำนวน ๓๑ เรื่อง สำนักงานศาลยุติธรรมเห็นว่าคำวินิจฉัยและคำสั่งมีความสำคัญยิ่ง เนื่องจากมีผลผูกพันศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารที่จะต้องปฏิบัติตาม จึงได้จัดทำหนังสือรวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปี พ.ศ. ๒๕๔๙ พร้อมย่อคำวินิจฉัยและคำสั่งขึ้น โดยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เป็นอย่างดี



(นายพินิจ สุเสาร์จ)

เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม

มีนาคม ๒๕๕๐

สารบัญ
เรียงตามเลขที่คำวินิจฉัย

คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๕๙	๑
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	
คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๙	๘
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)	
คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๙	๑๖
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	
คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๙	๒๒
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	
คำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๕๙	๓๖
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	
คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๕๙	๔๒
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	
คำวินิจฉัยที่ ๗/๒๕๕๙	๔๘
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	

คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๙	๕๕
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	
คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๙	๖๓
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง	
คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๕๙	๗๓
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	
คำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๙	๘๐
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	
คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๙	๘๖
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	
คำวินิจฉัยที่ ๑๓/๒๕๕๙	๙๓
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	
คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๙	๙๙
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	
คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๙	๑๑๐
เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	
คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๙	๑๑๘
เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	

คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๕๙

๑๓๒

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง

คำวินิจฉัย (คำสั่ง) ที่ ๑๘/๒๕๕๙

๑๓๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐

คำวินิจฉัยที่ ๑๙/๒๕๕๙

๑๔๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๙

๑๕๘

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

คำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๙

๑๖๕

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

คำวินิจฉัยที่ ๒๒/๒๕๕๙

๑๗๓

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๙

๑๘๒

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
พ.ศ. ๒๕๒๒

คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๙

๑๘๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

คำวินิจฉัยที่ ๒๕/๒๕๕๙

๑๙๕

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘

คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๕๙

๒๐๒

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

คำวินิจฉัยที่ ๒๗/๒๕๕๙

๒๐๙

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

คำวินิจฉัยที่ ๒๘/๒๕๕๙

๒๑๖

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

คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๕๙

๒๒๓

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

คำวินิจฉัยที่ ๓๐/๒๕๕๙

๒๓๐

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

คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๕๙

๒๓๗

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

สารบัญ
เรียงตามข้อกฎหมาย

เรื่อง	คำวินิจฉัยที่	หน้า
คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	๗/๒๕๔๙	๔๘
	๑๐/๒๕๔๙	๗๓
	๑๑/๒๕๔๙	๘๐
	๑๔/๒๕๔๙	๙๙
	๑๕/๒๕๔๙	๑๑๐
	๑๙/๒๕๔๙	๑๔๙
	๒๒/๒๕๔๙	๑๗๓
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง	๙/๒๕๔๙	๖๓
	๑๗/๒๕๔๙	๑๓๒
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)	๘/๒๕๔๙	๕๕
	๑๒/๒๕๔๙	๘๖
	๒๑/๒๕๔๙	๑๖๕
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)	๒/๒๕๔๙	๘
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)	๑/๒๕๔๙	๑
	๓/๒๕๔๙	๑๖
	๕/๒๕๔๙	๓๖
	๖/๒๕๔๙	๔๒
	๒๔/๒๕๔๙	๑๘๙
	๓๑/๒๕๔๙	๒๓๗

เรื่อง	คำวินิจฉัยที่	หน้า
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)	๔/๒๕๔๙ ๑๓/๒๕๔๙ ๑๖/๒๕๔๙ ๒๖/๒๕๔๙ ๒๗/๒๕๔๙ ๒๘/๒๕๔๙ ๒๙/๒๕๔๙ ๓๐/๒๕๔๙	๒๒ ๙๓ ๑๑๘ ๒๐๒ ๒๐๙ ๒๑๖ ๒๒๓ ๒๓๐
พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐	๑๘/๒๕๔๙	๑๓๘
การใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรม ทางอาญา	๒๐/๒๕๔๙	๑๕๘
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒	๒๓/๒๕๔๙	๑๘๒
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘	๒๕/๒๕๔๙	๑๙๕

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑/๒๕๕๙

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คดีที่เอกชนผู้เสียหายยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองว่า พนักงานสอบสวนเจ้าหน้าที่ในสังกัดกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการดำเนินการให้พยานชี้ตัวผู้กระทำความผิดอาญา ด่วนสรุปสำนวนการสอบสวนเป็นเหตุให้โจทก์ต้องถูกดำเนินคดีอาญา และนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวและไขข่าวให้แพร่หลายต่อประชาชนว่าโจทก์เป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานสอบสวนเป็นไปเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดอาญาที่ถูกกล่าวหา และเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา รวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการให้พยานชี้ตัวโจทก์ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในกระบวนยุติธรรมทางอาญาทั้งการกระทำละเมิดด้วยการนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวและไขข่าวให้แพร่หลายต่อประชาชนเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายนั้น ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้ คดีนี้จึงมิใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษามาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง { ศาลแพ่งกรุงเทพใต้
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ นายธนพร แสงตระการกิจ โดยนายสมเกียรติ แสงตระการกิจ ผู้แทนโดยชอบธรรม โจทก์ ยื่นฟ้อง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ บริษัท วัชรพล จำกัด ที่ ๒ นายไพฑูรย์ สุนทร ที่ ๓ บริษัท สีพระยาการพิมพ์ จำกัด ที่ ๔ นายประชา เติระกุล ที่ ๕ จำเลย ต่อศาลแพ่งกรุงเทพใต้ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๓๐๘/๒๕๕๘ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๖ เวลาประมาณ ๑๑.๐๐ นาฬิกา มีนักศึกษากลุ่มหนึ่งปาก้อนอิฐ

เข้าไปในรถโดยสารประจำทาง สาย ๑๔๗ ทำให้เด็กหญิงกาญจนา อินทรพันธ์ ได้รับบาดเจ็บ เหตุเกิดบริเวณใต้สะพานข้ามถนนกาญจนาภิเษก แขวงบางบอน เขตบางบอน กรุงเทพมหานคร

ภายหลังเกิดเหตุเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจนครบาลบางขุนเทียนควบคุมนักศึกษาและกลุ่มชายฉกรรจ์ที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุ ประมาณ ๓๐ คน รวมทั้งโจทก์ไปยังสถานีตำรวจดังกล่าวเพื่อสอบถามประวัติและถ่ายรูปไว้เป็นหลักฐาน ต่อมา พันตำรวจตรียุทธนา แจ่มกระจาย พนักงานสอบสวน (สบ.๒) สถานีตำรวจนครบาลบางขุนเทียน เจ้าของสำนวน ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของจำเลยที่ ๑ ดำเนินการสอบสวนพยานที่อยู่ในที่เกิดเหตุ และขอให้ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางออกหมายจับโจทก์โดยกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการดำเนินการให้พยานชี้ตัวผู้กระทำความผิด และด่วนสรุปสำนวนการสอบสวน กล่าวคือเด็กหญิงจิตินันท์ แซ่กั้ว พยานให้การยืนยันว่าผู้ที่กระทำความผิดเป็นผู้ที่ถือก้อนอิฐด้วยมือข้างซ้ายพร้อมทั้งยืนยันว่ามีกลุ่มวัยรุ่นประมาณ ๓๐ คน ที่อยู่ ณ ที่เกิดเหตุ แต่แทนที่พันตำรวจตรียุทธนา จะนำภาพถ่ายของกลุ่มบุคคลที่ถูกควบคุม ๓๐ คน มาให้พยานชี้ตัวทั้ง ๓๐ ภาพ กลับนำภาพถ่ายและบุคคลมาให้พยานดูเพียง ๖ คน รวมทั้งโจทก์ในการชี้ตัวและภาพถ่ายก็แสดงถึงพฤติการณ์โดยไม่ชอบ โดยทุกคนมีการสลับหมายเลขตลอด

เว้นแต่โจทก์ยังคงให้ใช้หมายเลข ๒ นับแต่ตอนชี้ภาพและชี้ตัว ซึ่งพันตำรวจตรียุทธนา สามารถนำบุคคลมาให้พยานชี้ตัวได้ทั้ง ๓๐ คน แต่ไม่กระทำและเป็นการชี้นำให้พยานเชื่อว่าโจทก์เป็นผู้กระทำความผิด ทำให้โจทก์ตกเป็นผู้ต้องหาในคดีอาญา และถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวกลางในความผิดฐานทำร้ายร่างกายผู้อื่นจนเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัส แต่ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมีคำพิพากษาให้ยกฟ้องและปล่อยตัวโจทก์ ทั้งยังทำให้โจทก์ถูกส่งเข้าโครงการละลายพฤติกรรมโดยอยู่ในความควบคุมและอบรมในค่ายทหาร มีกำหนดกว่า ๒๐ วัน นอกจากนี้พันตำรวจตรียุทธนา และเจ้าหน้าที่ตำรวจที่เกี่ยวข้องในสำนวนนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวและโฆษณาให้แพร่หลายต่อประชาชนเพื่อแสดงให้เห็นผลงานว่าสามารถปิดคดีได้โดยเร็ว ต่อมาวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ จำเลยที่ ๒ โดยจำเลยที่ ๓ ในฐานะบรรณาธิการผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา นำข้อความที่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางขุนเทียนกล่าวหาโจทก์ว่าเป็นผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นความเท็จและภาพถ่ายของโจทก์โดยไม่ปกปิดใบหน้าทำให้บุคคลทั่วไปเชื่อและจดจำโจทก์ได้ ลงในหนังสือพิมพ์รายวันชื่อ “ไทยรัฐ” ฉบับปีที่ ๕๔ ฉบับที่ ๑๖๗๖๗ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ และจำเลยที่ ๔ โดยจำเลยที่ ๕ ในฐานะบรรณาธิการหนังสือพิมพ์ “เดลินิวส์” นำข้อความที่พนักงานสอบสวนได้เผยแพร่ดังกล่าว พร้อมทั้งภาพถ่ายลงหนังสือพิมพ์รายวันชื่อ “เดลินิวส์” ฉบับที่ ๑๘๗๘๘ วันพฤหัสบดี ที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ การกระทำของพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางขุนเทียน

ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของจำเลยที่ ๑ และการเผยแพร่ข่าวสารของจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ดังกล่าวทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติคุณ ทางทำมาหาได้ ถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากสังคม และขาดไร้ซึ่งอิสรภาพเพราะถูกควบคุมตัวไว้ที่บ้านเมตตาและถูกส่งตัวไปละลายพฤติกรรม ทั้งที่โจทก์มิใช่ผู้กระทำความผิด และถูกประณามจากสังคม ภายหลังจากศาลเยาวชนและครอบครัวกลางมีคำพิพากษายกฟ้อง โจทก์มีหนังสือถึงจำเลยทั้งห้าเพื่อให้ร่วมกันชดเชยค่าเสียหายและลงข้อความในหนังสือพิมพ์ของจำเลยที่ ๒ และที่ ๕ ให้ประชาชนทั่วไปทราบความจริงว่าโจทก์มิใช่ผู้กระทำความผิดซึ่งจำเลยทั้งห้าทราบแล้วแต่เพิกเฉย ขอให้จำเลยทั้งห้าร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท แก่โจทก์พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้จำเลยทั้งห้าร่วมกันลงประกาศในหนังสือพิมพ์รายวันชื่อไทยรัฐและเดลินิวส์ ถึงข้อความที่โจทก์มิได้เป็นผู้กระทำความผิดมีกำหนด ๗ วัน พร้อมกันทั้ง ๒ ฉบับ โดยจำเลยทั้งห้าเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

ศาลแพ่งกรุงเทพใต้เห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องว่าได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิดของจำเลยที่ ๑ นั้น มิใช่เป็นกรณีที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางกายภาพโดยตรง หรือการปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอนการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะ แต่ถือได้ว่าเกิดจากพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ เนื่องจากเป็นเอกชน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องว่าได้รับความเสียหายจากการที่พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจนครบาลบางขุนเทียน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของจำเลยที่ ๑ กระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการดำเนินการให้พยานชี้ตัวผู้กระทำความผิดและด่วนสรุปสำนวนการสอบสวนว่าโจทก์เป็นผู้กระทำความผิดเป็นเหตุให้โจทก์ต้องถูกดำเนินคดีอาญา และนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวและไขข่าวให้แพร่หลายต่อประชาชนเกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง เกียรติคุณ ทางทำมาหาได้และประวัติของโจทก์และครอบครัว ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานสอบสวนมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงตลอดถึงพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ซึ่งรวมถึงขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อให้พยานชี้ตัวผู้กระทำความผิดดังกล่าว อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๓๑

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่โจทก์เห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดของจำเลยที่ ๑ ย่อมเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้เป็นการเฉพาะ จึงมิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๙/๒๕๕๕

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ โจทก์เอกชนฟ้องเรียกค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐและจากเอกชนด้วยกันอันเนื่องมาจากการทำละเมิด ซึ่งศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า คดีในส่วนจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๕ ซึ่งเป็นเอกชนนั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยเฉพาะในส่วนของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลใด

ในการดำเนินกิจการหรือการกระทำต่าง ๆ ของรัฐทุกระบบจะต้องถูกตรวจสอบได้โดยศาล สำหรับศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๖ ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีที่มีการฟ้องว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการในการใช้อำนาจทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือในคดีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือในคดีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองอันเป็นการตรวจสอบการกระทำทางปกครอง ส่วนศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณา

พิพากษาคดีทั้งปวงที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๑ ซึ่งได้แก่ คดีแพ่ง คดีอาญา และคดีอื่นๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

การดำเนินคดีอาญานั้น เป็นขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญา อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐคือ พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการนั้นอาจมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย ขั้นตอนใดเป็นการกระทำที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การกระทำดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่การกระทำใดที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการกระทำที่เข้าเกณฑ์ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การกระทำนั้นจะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง

คดีนี้ โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่า พนักงานสอบสวนเจ้าหน้าที่ในสังกัดของจำเลยที่ ๑ กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการดำเนินการให้พยานชี้ตัวผู้กระทำความผิดอาญา ด่วนสรุปสำนวนการสอบสวนเป็นเหตุให้โจทก์ต้องถูกดำเนินคดีอาญา และนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวและไขข่าวให้แพร่หลายต่อประชาชนว่าโจทก์เป็นผู้กระทำความผิดอาญาก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์และขอให้ชดเชยค่าเสียหาย คดีจึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยว่า การที่โจทก์กล่าวอ้างว่าเจ้าหน้าที่ในสังกัดของจำเลยที่ ๑ กระทำละเมิดต่อโจทก์เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ แม้ตามคำฟ้องโจทก์มุ่งประสงค์จะเรียกค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการที่พนักงานสอบสวนดำเนินการให้พยานชี้ตัวผู้กระทำความผิด ด่วนสรุปสำนวนการสอบสวน และนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวและไขข่าวให้แพร่หลายต่อประชาชนโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ก็ตาม แต่การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของพนักงานสอบสวนก็มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน และข้อเท็จจริงตลอดจนพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดอาญาที่ถูกกล่าวหา และเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา รวมทั้งขั้นตอนในการดำเนินการให้พยานชี้ตัวโจทก์ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจในกระบวนยุติธรรมทางอาญา ทั้งการกระทำละเมิดด้วยการนำข้อความอันเป็นเท็จไปกล่าวและไขข่าวให้แพร่หลายต่อประชาชนเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายนั้น ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจกระทำการดังกล่าวได้ คดีนี้จึงมิใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจ

ทางปกครอง และไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๕
วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายธนพร แสงตระการกิจ โจทก์ สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ ที่ ๑ บริษัท วัชรพล จำกัด ที่ ๒ นายไพฑูรย์ สุนทร ที่ ๓ บริษัท สีพระยา
การพิมพ์ จำกัด ที่ ๔ นายประชา เติระกุล ที่ ๕ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ
ศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎาทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒/๒๕๕๙

ศาลปกครองกลาง

ศาลจังหวัดไชยา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒))

ประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองว่าออก น.ส. ๓ ก. ให้โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบพิพาทได้กระทำโดยชอบ และการออกโฉนดก็ได้กระทำโดยชอบแล้วเช่นกัน แต่ที่ล่าช้าเป็นเพราะผู้ฟ้องคดีแก้ไขรูปแผนที่ ในโฉนด ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี แต่เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒/๒๕๕๔

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒)

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง
ศาลจังหวัดไชยา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

ศาลปกครองกลางรับโอนเรื่องร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา ๑๐๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๒๗/๒๕๕๔ ระหว่าง นายเสนีย์ หรือเสนีย์ อนุชิต ถาวรเศรษฐ ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาไชยา ที่ ๑ กรมที่ดิน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ความว่า ผู้ฟ้องคดี ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่

ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาไชยา ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๙๘๒ ตำบลเลม็ด อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี โดยมีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยทุจริตไม่นำเอาที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองทั้งหมดเข้าไปอยู่ในรูปแผนที่ ทำให้รูปแผนที่ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๘๒ ผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากความเป็นจริงและได้มีการสร้างรูปถนนสาธารณะประโยชน์ขึ้นในที่ดินดังกล่าวโดยคลาดเคลื่อนด้วย และเมื่อเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ เจ้าหน้าที่ดังกล่าวก็พยายามสร้างหลักฐานอันเป็นเท็จปลอม เอกสารการสอบสวนสิทธิที่ดินของผู้ฟ้องคดีและเอกสารอื่นๆ แล้วทำการแยกการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๘๒ เป็น ๓ แปลง ลบผู้นำสาธารณะประโยชน์ออกจากแผนที่ที่ดิน ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมรับการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวและขอให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ยอมดำเนินการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๘๒ ซึ่งออกโดยไม่ชอบเพื่อสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนและลงโทษผู้กระทำผิด พร้อมทั้งเร่งรัดให้ออกโฉนดที่ดินส่วนที่เหลือโดยเร็ว

๒. ให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๙๔๑ ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อสั่งเพิกถอนและลงโทษผู้กระทำผิด

๓. ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเอาผิดเจ้าหน้าที่สังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่มีพฤติการณ์กระทำผิด

๔. ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนเอาผิดเจ้าหน้าที่สังกัดกรมการปกครองที่มีพฤติการณ์กระทำผิด

๕. ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถล้อมรั้วในที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

๖. ให้ผู้ฟ้องคดีใช้เอกสารสิทธิเดิมในการเป็นหลักฐานการขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ในที่ดินของผู้ฟ้องคดี

๗. ให้ผู้ฟ้องคดีสามารถก่อสร้างสะพานไม้ชั่วคราวเพื่อเดินข้ามคลองชลประทาน

๘. ให้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๔๕๘ ให้แก่นางวัลลี ไชยจันทร์ และพวก

๙. ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อพิจารณาถอดถอนนายสำเนา พัฒนุ์น และนายประภาส ช่วยยิ้ม กรรมการสภาตำบลเลม็ด ออกจากตำแหน่ง

ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้งนี้เพราะเห็นว่าเป็นคำฟ้องที่มีรายการไม่ครบถ้วนและไม่ชัดเจน ไม่สามารถเข้าใจได้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดในการกระทำหรือข้อหาใด และได้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำฟ้องและให้มายื่นคำฟ้องใหม่แล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ดำเนินการยื่นฟ้องใหม่ ต่อมาผู้ฟ้องคดีขอให้พิจารณาคดีใหม่หรือให้ฟ้องคดีใหม่ ศาลปกครองกลางมีคำสั่งไม่รับคำขอให้พิจารณาคดีใหม่หรือฟ้องคดีใหม่โดยเห็นว่าหากผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่รับคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีชอบที่จะยื่นอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ศาลปกครองกลางรับคำฟ้องไว้พิจารณาเฉพาะในประเด็นการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๘๒ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในประเด็นที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า การออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๘๒ ได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีนำ น.ส. ๓ จำนวน ๑๑ แปลง มาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขอรวม น.ส. ๓ และเปลี่ยนเป็น น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว การรังวัดไม่ผิดแปลงและไม่รุกรล้ำที่ดินของบุคคลอื่น ทั้งผู้ฟ้องคดีก็ได้ลงลายมือชื่อท้ายบันทึกการสอบสวน และเจ้าของที่ดินข้างเคียงรับรองเขตที่ดินที่รังวัดว่าถูกต้อง ต่อมานายอำเภอไชยาประกาศให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านแต่ไม่ปรากฏว่ามีผู้ใดคัดค้าน จึงได้มีการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนกรณีการออกโฉนดนั้น ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้นำเดินสำรวจ แต่เหตุที่ไม่สามารถออกโฉนดที่ดินบางแปลงได้เป็นเพราะเหตุขัดข้องทั้งในส่วนของผู้ฟ้องคดีเองและในส่วนที่เจ้าหน้าที่ตรวจพบข้อบกพร่อง โดยที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๘๑ และ ๘๔๐ มีการนำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดเป็นเลขที่ดิน ๕๖ และ ๕๗ ตามลำดับให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้มีการแก้ไขแนวเขตของรูปแผนที่และจำนวนเนื้อที่ดินในโฉนดให้แตกต่างไปจากหลักฐานการเดินสำรวจ และในส่วนของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๙๘๒ มีการนำเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินเป็น ๓ แปลง คือ แปลงเลขที่ดิน ๒๘, ๔๖ และ ๕๕ ซึ่งแปลงเลขที่ดิน ๒๘ และ ๔๖ ได้ดำเนินการตามขั้นตอนระเบียบปฏิบัติโดยแจกโฉนดให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ส่วนแปลงเลขที่ดิน ๕๕ มีรอยขูด ลบ แก้ไขแนวเขตรูปแผนที่และจำนวนเนื้อที่ดินในโฉนดที่ดินให้แตกต่างไปจากหลักฐานการเดินสำรวจ ซึ่งเป็นการแก้ไขโดยลายมือของผู้ฟ้องคดี ทั้งที่ไม่มีการโต้แย้งแนวเขตรูปแผนที่มาก่อน และเมื่อผู้ฟ้องคดีขอให้ช่างรังวัดเพื่อทราบแนวเขตที่แน่นอน ผู้ฟ้องคดีกลับไม่ยอมนำชี้แนวเขตด้านทิศใต้ ทั้งผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีการออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๘๔๑ ทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแปลงเลขที่ดิน ๕๖ และ ๕๗ และที่ดินแปลงเลขที่ดิน ๒๘ ทับซ้อนที่ดินแปลงเลขที่ดิน ๕๖ การที่ไม่แจกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็น

ปัญหาที่เกิดจากผู้ฟ้องคดีเอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มิได้มีเจตนาละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินทั้งหมด ๔๖ แปลง เมื่อได้เริ่มเข้าไปพัฒนาที่ดินดังกล่าวก็เริ่มเกิดปัญหาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐทำแผนที่ระหว่างที่ดินข้างเคียงให้เกิดปัญหากับที่ดินของผู้ฟ้องคดี มีการสร้างหลักฐานโดยมิชอบทำให้แปลงที่ดินทับซ้อนกันมีการเปลี่ยนที่ตั้งของแปลงที่ดินทำให้เนื้อที่ดินขาดหาย และแนวเขตที่ดินไม่ถูกต้องตามที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครอง ดังนั้น เมื่อมีการรวม น.ส. ๓ บางแปลงเพื่อเปลี่ยนเป็น น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ จึงทำให้ที่ตั้ง รูปแผนที่และเนื้อที่ดินไม่ถูกต้องตามหลักฐานเดิมและตามเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองอยู่ และเมื่อมีการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยทุจริตสร้างใบได้สวนเท็จ สร้างแผนที่ไม่ตรงแนวเขต มีการรुकล้ำโดยที่ข้างเคียงผู้ฟ้องคดีจึงมีคำขอให้ยกเลิกการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทุกแปลง เพราะให้เจ้าหน้าที่แก้ไขแล้วมิได้ดำเนินการให้ ทั้งได้พยายามให้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นแต่ก็ไม่ได้รับการแก้ไขเพื่อให้ผู้ฟ้องคดีได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็น น.ส. ๓ ก. หรือโฉนดที่ดินที่ถูกต้อง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกลับยืนยันมาตลอดว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ ออกโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงแสดงว่ามี การละเลยในการตรวจสอบข้อเท็จจริง

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า การที่จะพิจารณาว่า น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ ออกโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ศาลจำต้องพิจารณาก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินในขอบเขตเพียงใด จำนวนเนื้อที่เท่าใดก่อน กรณีจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๔/๒๕๔๕

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้จะมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอยก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ และที่นำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินว่ามีขอบเขตเพียงใด เนื้อที่เท่าใด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวหาในเรื่องแรกว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการออก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ส่วนการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาในเรื่องที่สองว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งการออกโฉนดที่ดินจากการเดินสำรวจอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นเมื่อผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว ข้อหานี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นกัน ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลจังหวัดไชยาพิจารณาแล้วเห็นว่า มูลคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาไชยา ออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้แปลงที่ดินทับซ้อนกันเนื้อที่ดินขาดหาย แนวเขตไม่ถูกต้อง และละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การโต้แย้งว่า ได้ดำเนินการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ โดยชอบแล้วมิได้รังวัดผิดพลาดรुकล้ำที่ดินบุคคลอื่น สำหรับกรณีที่ยังไม่อาจออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ แต่มีเหตุขัดข้องจากผู้ฟ้องคดีเองและเจ้าหน้าที่ตรวจพบข้อบกพร่องโดยในส่วนของ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ พบว่ามีรอยขีด ลบ แก้ไขแนวเขตรูปแผนที่และจำนวนเนื้อที่ดินในโฉนดที่ดินโดยผู้ฟ้องคดีให้ต่างไปจากหลักฐานการเดินสำรวจ และเมื่อมีการขอให้รังวัดใหม่ผู้ฟ้องคดีกลับมีปัญหาเกี่ยวกับเจ้าของที่ดินข้างเคียงในการนำชี้แนวเขตด้านทิศใต้ การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำผิดตามฟ้องหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นยุติก่อนว่า สิทธิครอบครองในที่ดินของผู้ฟ้องคดีมีเพียงใด น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ มีพื้นที่ทับซ้อนที่ดินแปลงอื่น มีเนื้อที่ขาดหาย และมีแนวเขตถูกต้องหรือไม่ รวมทั้งสภาพในที่ดินที่แท้จริงเป็นอย่างไร อันจะมีผลเกี่ยวเนื่องไปถึงการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน น.ส. ๓ ก. แปลงดังกล่าวด้วยว่า เจ้าหน้าที่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยทุจริตสร้างใบไต่สวนเท็จ สร้างแผนที่ไม่ตรงแนวเขต รุกล้ำที่ข้างเคียงหรือจะมีปัญหาข้อขัดข้องจากความบกพร่องของผู้ฟ้องคดีเองโดยแก้ไขเอกสารหลักฐานการเดินสำรวจให้ผิดไปจากความเป็นจริง ดังที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่สองโต้แย้ง ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาไชยา ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๑๔๘๒ ตำบลเลม็ด อำเภอไชยา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้ผู้ฟ้องคดีโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี โดยเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กระทำการโดยทุจริต ทำแผนที่ระหว่างที่ดินข้างเคียงให้เกิดปัญหากับที่ดินของผู้ฟ้องคดี สร้างหลักฐานโดยมิชอบทำให้แปลงที่ดินทับซ้อนกัน เปลี่ยนแปลงที่ตั้งของแปลงที่ดินทำให้เนื้อที่ที่ดินขาดหายและแนวเขตที่ดินไม่ถูกต้อง ตามที่ผู้ฟ้องคดีครอบครอง และเมื่อเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยทุจริตสร้างใบไต่สวนเท็จ สร้างแผนที่ไม่ตรงแนวเขต มีการรुक้าโดยที่ข้างเคียง ผู้ฟ้องคดีไม่ยอมรับการออกโฉนดที่ดินดังกล่าวและขอให้มีการแก้ไขให้ถูกต้อง แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ยอมดำเนินการ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้จัดตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๑๔๘๒ เพื่อสั่งแก้ไขหรือเพิกถอนและลงโทษผู้กระทำผิด พร้อมทั้งเร่งรัดให้ออกโฉนดที่ดินส่วนที่เหลือโดยเร็ว อันเป็นการกล่าวอ้างว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดจำเลยที่ ๒ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กระทำการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และละเลยต่อหน้าที่ในการออกโฉนดให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับพิพาทได้กระทำโดยชอบ และการออกโฉนดก็ได้กระทำโดยชอบแล้วเช่นกัน แต่ที่ล่าช้าเป็นเพราะผู้ฟ้องคดีแก้ไขรูปแผนที่ในโฉนด ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายเสนีย์ หรือเสนีย์อนุชิต ถาวรเศรษฐ ผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาไชยา ที่ ๑ กรมที่ดิน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓/๒๕๕๙

ศาลปกครองขอนแก่น
ศาลจังหวัดสกลนคร

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร

พ.ศ. ๒๕๕๔

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาระดับน้ำในหนองหารตามที่กฎหมายกำหนดว่าระบายน้ำในหนองหารล่าช้าเกินสมควร ไม่ควบคุมรักษาระดับน้ำให้เหมาะสมในฤดูเก็บเกี่ยวทำให้ต้นข้าวล้มรวงข้าวจมน้ำได้รับความเสียหาย ขอให้ลดระดับน้ำลงในระดับที่เหมาะสม เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การก่อสร้างและการเปิด-ปิดประตูระบายน้ำกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้มีเจตนากลั่นแกล้งผู้ใด ให้ได้รับความเดือดร้อน ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๓/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง { ศาลปกครองขอนแก่น
ศาลจังหวัดสกลนคร

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองขอนแก่นโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

ศาลปกครองขอนแก่นได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๓๙๐/๒๕๕๖ ระหว่าง นายพิมล เสมอพิทักษ์ ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดสกลนคร ที่ ๑ กรมประมง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๕๔๓๖ ๖๘๙๓, ๖๔๘๗ ตำบลท่าแร่ อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร และที่ดินตามใบจองทะเลเปียน เล่ม ๖๙ ตำบลท่าแร่ อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร โดยด้านทิศใต้ของโฉนดแปลงแรก

มีแนวเขตจดกับบริเวณหนองหาร ซึ่งที่ดินทั้งสี่แปลงดังกล่าวถูกน้ำหนองหารท่วมในฤดูเก็บเกี่ยวข้าวทุกปีตั้งแต่ที่ทางราชการสร้างประตูระบายน้ำหนองหาร (ประตูน้ำสุรัสวดี) เป็นต้นมา และได้รับรองจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาระดับน้ำหนองหารให้ระบายน้ำลดระดับน้ำหนองหารลงให้อยู่ในแนวขอบเขตหนองหารทุกปี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการแต่ก็ยังไม่เพียงพอและเป็นไปอย่างล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ต้นข้าวล้มรวงข้าวจมน้ำเสียหาย การเก็บเกี่ยวและลำเลียงข้าวยากลำบาก การหาคนรับจ้างเกี่ยวข้าวหายากและค่าแรงงานก็สูง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดระดับน้ำหนองหารลงอยู่ระดับ ๑๕๖.๔๐ เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลางก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายนของทุกปี และให้ลดระดับน้ำหนองหารลงอยู่ระดับ ๑๕๖.๒๐ เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลางก่อนวันที่ ๑ มีนาคมของทุกปี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การทำนองเดียวกันว่า การก่อสร้างประตูระบายน้ำอ้าย อำนาจการบริหารจัดการแหล่งน้ำตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ โดยกำหนดให้พื้นที่หนองหารเป็นพื้นที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำมีเนื้อที่ประมาณ ๑๑๐,๐๐๐ ไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดพื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีจำนวนเนื้อที่ลดลงเหลือเพียงประมาณ ๗๗,๐๐๐ ไร่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ขอดังข้ออ้างเกิดว่าโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นเวลาภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ นำเชื่อว่าเป็นการได้มาจากการเข้าถือครองใช้ประโยชน์พื้นที่ที่ดินดินเดิมในบริเวณหนองหาร การเปิดปิดประตูระบายน้ำคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนที่อาศัยแหล่งน้ำเป็นสำคัญ มิได้มีเจตนาถลำแก่งผู้ใดให้ได้รับความเดือดร้อน และน้ำบริเวณหนองหารก็ลดลงโดยธรรมชาติเนื่องจากน้ำนำไปใช้ประโยชน์ในสาธารณูปโภคต่าง ๆ สำหรับที่นาของผู้ฟ้องคดีในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวยังคงท่วมอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงกับได้รับความเสียหายโดยสิ้นเชิง ขอให้ยกฟ้อง

ศาลปกครองขอนแก่นพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีตั้งข้อหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระบายน้ำออกจากหนองหารล่าช้าเกินสมควร ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การต่อสู้ว่าที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่พิพาททั้ง ๓ แปลง นำเชื่อว่าได้มาจากการถือครองที่ดินดินเดิมในบริเวณหนองหาร ซึ่งเป็นการต่อสู้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ออกโฉนดที่ดินบุกรุกเขตในบริเวณหวงห้าม ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนครฯ พุทธศักราช ๒๔๘๔ คดีนี้ศาลจำต้อง

พิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ จึงจะพิจารณาต่อไปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายและเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือไม่ จึงเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดสกลนครพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมประมง จึงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาระดับน้ำในหนองหารตามที่กฎหมายกำหนดทำการระบายน้ำในหนองหารล่าช้าเกินสมควร เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนและเสียหาย กรณีจึงเป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งประเด็นหลักแห่งคดีมีเพียงว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีหน้าที่รักษาระดับน้ำในหนองหารได้ปฏิบัติหน้าที่ในการระบายน้ำในหนองหารล่าช้าเกินสมควร อันเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่เท่านั้น หากต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีไม่ เนื่องจากไม่มีประเด็นดังกล่าว โดยในข้อนี้จะเห็นได้จากคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งให้การต่อสู้แต่เพียงว่า ขอดังข้อสังเกตว่าโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเอกสารสิทธิที่ทางราชการออกให้เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๓ ซึ่งเป็นการออกให้ภายหลังจากที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงน่าจะเชื่อได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้โฉนดที่ดินมาเนื่องจากการเข้าถือครองใช้ประโยชน์ที่ดินดินขึ้นในบริเวณหนองหารอันเป็นคำให้การที่ไม่ขัดแย้งไม่ก่อให้เกิดประเด็นว่า ที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พ.ศ. ๒๔๘๔ หรือไม่ ดังนั้น หากต้องพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินพิพาทของผู้ฟ้องคดีไม่ คดีนี้จึงไม่เป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชนยื่นฟ้อง ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดสกลนคร ที่ ๑ กรมประมง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาระดับน้ำในหนองหารตามที่กฎหมายกำหนด ทำการระบายน้ำในหนองหารล่าช้าเกินสมควรไม่ควบคุมรักษาระดับน้ำให้เหมาะสม ทำให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๙๔๓๖, ๖๘๙๓, ๖๔๘๗ ตำบลท่าแร่ อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร และที่ดินตามใบจองทะเลียมเล็ม ๖๙ ตำบลท่าแร่ อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร ของผู้ฟ้องคดีถูกน้ำหนองหารท่วมในฤดูเก็บเกี่ยวข้าวทุกปี และได้รับความเดือดร้อนเสียหายต้นข้าวล้มรวงข้าวจมน้ำเสียหาย การเก็บเกี่ยวและลำเลียงข้าวยากลำบาก การหาคนรับจ้างเกี่ยวข้าวหายากและค่าแรงงานก็สูง ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีลดระดับน้ำหนองหารลงอยู่ระดับ ๑๕๖.๔๐ เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลางก่อนวันที่ ๑๕ พฤศจิกายนของทุกปี และให้ลดระดับน้ำหนองหารลงอยู่ระดับ ๑๕๖.๒๐ เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลางก่อนวันที่ ๑ มีนาคมของทุกปี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การก่อสร้างประตูระบายน้ำอ้ายอำนาจการบริหารจัดการแหล่งน้ำตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่กำหนดให้พื้นที่หนองหารเป็นพื้นที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำมีเนื้อที่ประมาณ ๑๑๐,๐๐๐ ไร่ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดพื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันมีจำนวนเนื้อที่ลดลงเหลือเพียงประมาณ ๗๗,๐๐๐ ไร่ การเปิดปิดประตูระบายน้ำคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนที่อาศัยแหล่งน้ำเป็นสำคัญ มิได้มีเจตนาล้นเกล้าผู้ใดให้ได้รับความเดือดร้อนสำหรับที่นาของผู้ฟ้องคดีในช่วงฤดูเก็บเกี่ยวข้าวน้ำยังคงท่วมอยู่บ้าง แต่ไม่ถึงกับได้รับความเสียหายโดยสิ้นเชิง ขอให้ยกฟ้อง ดังนั้น ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและบริหารจัดการแหล่งน้ำหนองหารเพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ประกอบพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ทำการระบายน้ำในหนองหารล่าช้าเกินสมควรและไม่ควบคุมระดับน้ำให้เหมาะสม ทำให้ได้รับความเดือดร้อน

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา

เสียหายจากการที่น้ำท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การบริหารจัดการน้ำตลอดทั้งการระบายน้ำได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มิได้เจตนาถล่มแก่งผู้ใดให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายพิมล เสมอพิทักษ์ ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนาประมงน้ำจืดสกลนคร ที่ ๑ กรมประมง ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกษม
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๔

ศาลแพ่ง

ศาลปกครองกลาง

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

พระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
พ.ศ. ๒๕๔๕

พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัทการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย
จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕

คดีที่บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) และประธานกรรมการ
ถูกกรรมการผู้จัดการใหญ่ยื่นฟ้องว่าเลิกจ้างโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ชดเชยค่าตอบแทน
ค่าจ้างและค่าเสียหาย เมื่อขณะทำสัญญาจ้างโจทก์เข้าบริหารกิจการของจำเลยที่ ๑ นั้น
จำเลยที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยฯ
จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ
มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่
เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะโดยมีการใช้
อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล
แม้ขณะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ จำเลยที่ ๑ แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัท
มหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่จำเลยที่ ๑ ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริม
กิจการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบ
กิจการทำอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครอง
ตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ ตามมาตรา ๔
แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ทำอากาศยานไทยฯ
จำเลยที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการ
ทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง
ศาลปกครองฯ ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครอง โจทก์ดำรงตำแหน่งกรรมการ
ผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ในการดำเนินกิจการของจำเลยที่ ๑ ย่อมเป็นผู้แสดงเจตนา

ใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองแทนจำเลยที่ ๑ ด้วย สัญญาพิพาท จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้โจทก์เข้าเป็นผู้แทนของจำเลยที่ ๑ เพื่อดำเนินกิจการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๔/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง { ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้อง เพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๘ พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ โจทก์ ยื่นฟ้อง บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ นายศรีสุข จันทรางศุ ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๔๕/๒๕๕๘ ความว่า จำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลประเภท บริษัทมหาชนจำกัด โดยเปลี่ยนทุนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นหุ้น ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕

มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ มีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมกิจการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยาน จำเลยที่ ๒ เป็นประธานกรรมการของจำเลยที่ ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ ขณะที่จำเลยที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ โจทก์ซึ่งเป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหาของจำเลยที่ ๑ เข้าทำสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารในฐานะผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) กับจำเลยที่ ๑ ด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังโดยอาศัยกฎและระเบียบต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานของรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ มีกำหนดเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้โจทก์ทำหน้าที่บริหารงานของจำเลยที่ ๑ ให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้มีบทบาทยิ่งขึ้นในการส่งเสริมและพัฒนากิจการของจำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๑ ตกลงจ่ายค่าตอบแทนปีละ ๑,๘๑๓,๒๐๐ บาท แบ่งจ่ายเป็นรายเดือน เดือนละ ๑๕๑,๑๐๐ บาท เมื่อทำงานครบ ๑ ปี จำเลยที่ ๑ อาจจะเพิ่มค่าตอบแทนคงที่ต่อเดือนให้แก่โจทก์และยังจะพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนผันแปรรายปีให้แก่โจทก์ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของค่าตอบแทนรวมในแต่ละปี ตามระดับผลการประเมินผลงานตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการของจำเลยที่ ๑ กำหนดและถือว่าการจ้างบริหารดังกล่าวมิใช่สัญญาจ้างแรงงาน ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายอื่นทำนองเดียวกัน และไม่ถือว่าโจทก์เป็นพนักงานหรือลูกจ้าง โจทก์ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย ตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารต่อเนื่องมาจนกระทั่งจำเลยที่ ๑ ได้แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ โจทก์ได้รับการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการใหญ่ โดยปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความรู้ความสามารถ ตามสัญญาจ้างและแนวนโยบายของคณะกรรมการของจำเลยที่ ๑ ด้วยดีเรื่อยมา คณะกรรมการของจำเลยที่ ๑ ได้มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ให้ปรับค่าตอบแทนคงที่ (เงินเดือน) ตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารให้แก่โจทก์จากเดิมเดือนละ ๑๕๑,๐๐๐ บาท เป็นเดือนละ ๕๑๒,๐๐๐ บาท โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป และต่อมาในการประชุมของคณะกรรมการจำเลยที่ ๑ ครั้งที่ ๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ได้ลงมติเห็นชอบการประเมินผลการปฏิบัติงานของโจทก์ โดยโจทก์ได้รับคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับดีทำให้โจทก์ได้รับการปรับค่าตอบแทนคงที่ประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๕ เพิ่มขึ้นร้อยละ ๘ ของค่าตอบแทนคงที่ที่ได้รับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป และโจทก์จะได้รับค่าตอบแทนผันแปรในปีงบประมาณ ๒๕๔๕ อีกร้อยละ ๒๐ ของค่าตอบแทนรวม และต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ คณะกรรมการของจำเลยที่ ๑ ได้ประชุมมีมติเห็นชอบแผนการดำเนินงานล่วงหน้าเป็นรายปีประกอบสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารประจำปีงบประมาณ ๒๕๔๖ ที่โจทก์เสนอ ซึ่งจำเลยที่ ๒ ในฐานะประธานกรรมการของจำเลยที่ ๑ ได้รับทราบและอนุมัติแผนการดำเนินงานล่วงหน้าดังกล่าวของโจทก์ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ การที่คณะกรรมการของจำเลยที่ ๑ ลงมติเห็นชอบในการประเมินผลการปฏิบัติงานของโจทก์ อนุมัติให้ปรับค่าตอบแทนคงที่ ค่าตอบแทนผันแปรและเห็นชอบแผนการดำเนินงานล่วงหน้าของโจทก์ดังกล่าว แสดงว่าจำเลยทั้งสองและคณะกรรมการของจำเลยที่ ๑ ยอมรับว่าโจทก์เป็นผู้มีความรู้ความสามารถและปฏิบัติงานเป็นไปตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหาร ต่อมาจำเลยที่ ๒ มีหนังสือที่ ทอท. ๒๒๔๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ แจ้งให้โจทก์ทราบในเวลากลางคืนของวันเดียวกันว่าที่ประชุมคณะกรรมการ ทอท. ครั้งที่ ๒/๒๕๔๖ มีมติเป็นเอกฉันท์ให้เลิกจ้างโจทก์โดยมีผลนับแต่วันลงมติเป็นต้นไป โดยไม่บอกกล่าวล่วงหน้า หรือจ่ายค่าสินไหมทดแทนใด ๆ ตามเงื่อนไขสัญญาจ้างเป็นผู้บริหาร ข้อ ๑๑.๔ (๒) โดยให้เหตุผลว่า คณะกรรมการ ทอท. ได้รับทราบว่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไขสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารในเรื่องสำคัญ คือ ได้ให้ข่าวต่อพนักงานที่ห้องประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๖ ว่าถูกกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจทางการเมือง ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับงานจ้างปรับปรุงทางวิ่งท่าอากาศยานภูเก็ตและเชียงใหม่โดยใช้วิธีพิเศษโดยมิชอบ ปลอ่ยให้พนักงาน ทอท. จัดชุมนุมและแต่งชุดดำไว้ทุกข์และมีพนักงาน ทอท. บางส่วนเดินทางไปยื่นข้อเรียกร้องขอความเป็นธรรมให้กับโจทก์ในเรื่องที่ยังไม่ส่งผลกระทบและเกิดขึ้นกับตัวโจทก์ที่ทำเนียบรัฐบาลและกระทรวงคมนาคม เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๔๖ โดยที่โจทก์ได้รับทราบเหตุการณ์ดังกล่าวล่วงหน้าแล้ว แต่ก็ได้มีการป้องกันหรือห้ามการชุมนุมแต่อย่างใด การกระทำความผิดข้างต้นเป็นการผิดเงื่อนไขสัญญาจ้างเป็นผู้บริหาร ข้อ ๒ ข้อ ๓.๒ ข้อ ๓.๓ และข้อ ๖ เป็นเหตุให้คณะกรรมการ ทอท. ได้รับความเสียหาย โดยเสื่อมเสียชื่อเสียง อาจถูกดูหมิ่นเกลียดชังจากพนักงาน ทอท. หรือประชาชนทั่วไป ทอท. และกระทรวงการคลัง ในฐานะผู้ถือหุ้นใหญ่ได้รับความเสียหายเกิดความเข้าใจผิดว่าเป็นองค์กรที่ขาดการบริหารจัดการที่ดี กระทบต่อชื่อเสียงขององค์กร ขาดความเชื่อถือจากสาธารณชน และส่งผลกระทบต่อการจะนำหุ้นของ ทอท. เข้าตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยต่อไปในอนาคต โจทก์มิได้เป็นฝ่ายผิดสัญญาตามเงื่อนไขสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารในข้อใด ๆ กับจำเลยที่ ๑ ตามข้ออ้าง นอกจากนี้สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารยังเป็นสัญญาสำเร็จรูปซึ่งจำเลยที่ ๑ ได้กำหนดข้อสัญญาที่เป็นสาระสำคัญไว้ล่วงหน้า โดยโจทก์ไม่มีอำนาจต่อรองหรือทางเลือกอื่นใดขณะที่ทำสัญญา ข้อสัญญาข้อที่ ๑๓, ๑๔ และ ๑๖ เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๓, ๔, ๕, ๘ ประกอบมาตรา ๑๐ จำเลยทั้งสองบอกเลิกการจ้างโจทก์โดย

ไร้เหตุผล ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีได้เป็นไปตามข้อกำหนดเงื่อนไขสัญญาจ้าง ถือว่าจำเลยทั้งสองได้ร่วมกันผิดสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารกับโจทก์ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเสื่อมเสียชื่อเสียง ศักดิ์ศรี วงศ์ตระกูล เพราะโจทก์เป็นผู้มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักในวงสังคมธุรกิจ ก่อนถูกเลิกจ้างโจทก์ยังเป็นประธานกรรมการบริษัทอื่นอีกหลายบริษัท ทั้งยังเคยรับราชการโดยตำแหน่ง สุดท้ายเป็นรองผู้บัญชาการทหารอากาศ จำเลยทั้งสองจึงต้องร่วมรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายฐานผิดสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารและค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างดังกล่าวแก่โจทก์ ดังนี้ จำเลยที่ ๑ ต้องชำระค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างแก่โจทก์เดือนละ ๕๑๒,๐๐๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันที่บอกเลิกจ้างเป็นผู้บริหาร เป็นเงิน ๑๕,๗๘๖,๖๖๖.๖๖ บาท จำเลยทั้งสองต้องร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายต่อชื่อเสียง ศักดิ์ศรี และวงศ์ตระกูลแก่โจทก์ ๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้โจทก์ยังได้รับความเสียหายในทางทำมาหาได้ในทางประกอบอาชีพการงานทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นเงิน ๓๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท เนื่องจากสัญญาจ้างดังกล่าวได้ห้ามโจทก์ประกอบอาชีพหลังจากสัญญาสิ้นสุดเป็นเวลา ๑๒ เดือน ดังนั้น จำเลยที่ ๑ จึงต้องชำระเงินแก่โจทก์ ๘๘,๑๘๘,๒๕๘.๒๖ บาท และดอกเบี้ยถึงวันฟ้องอีก ๗๔,๐๕๓.๗๑ บาท รวม ๘๘,๒๖๓,๓๑๑.๙๗ บาท และจำเลยที่ ๒ ต้องร่วมรับผิดชอบชำระเงินแก่โจทก์ ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ก่อนฟ้องคดีนี้โจทก์ได้ฟ้องจำเลยทั้งสองกับพวกต่อศาลปกครองกลางในข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับเหตุเลิกจ้างตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๖ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๒๘/๒๕๔๖ ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องโดยให้เหตุผลว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โจทก์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๔๖ เมื่อเวลาล่วงเลยมานานกว่า ๑ ปี ๙ เดือนแล้ว แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ยังมีได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษา โจทก์เกรงว่าหากปล่อยให้เนิ่นนานไปอีกโดยไม่มีกำหนดเวลาที่แน่นอนว่าอุทธรณ์ของโจทก์จะได้รับตัดสินเมื่อใด โจทก์ยังจะได้รับความเสียหายมากยิ่งขึ้น โจทก์จึงได้ยื่นหนังสือขอถอนอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๔๘ และฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้ต่อศาลแพ่ง ขอให้พิพากษาว่าสัญญาจ้างเป็นผู้บริหาร ข้อ ๑๓, ๑๔ และข้อ ๑๖ เป็นข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ และแก้ไขให้เป็นธรรมแก่โจทก์ตามคำขอท้ายฟ้อง ขอให้บังคับจำเลยที่ ๑ ชำระหนี้ค่าตอบแทนที่ค้างชำระแก่โจทก์ตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารเป็นเงิน ๒,๔๗๖,๖๘๕.๓๑ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงิน ๒,๔๐๒,๖๓๑.๖๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ ให้จำเลยที่ ๑ ชำระหนี้ค่าตอบแทนตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารแก่โจทก์เดือนละ ๕๑๒,๐๐๐ บาท นับแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ เป็นเงิน ๑๕,๗๘๖,๖๖๖.๖๖ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้จำเลย

ทั้งสองร่วมกันชำระค่าเสียหายแก่โจทก์ ๘๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งต่อปีนับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสองให้การว่า โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง เพราะในขณะที่ทำสัญญาจ้างโจทก์เป็นผู้บริหารเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔ นั้น จำเลยที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่จำเลยที่ ๑ แปลงสภาพเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ ไม่ทำให้สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองสันนิษฐานการเป็นสัญญาทางปกครองแต่อย่างใด เพราะสิทธิพิเศษของจำเลยที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าโจทก์ตามสัญญาจ้างดังกล่าวยังคงมีอยู่และดำรงอยู่ต่อไปเพื่อให้การประกอบกิจการทำอากาศยานบรรลุผล ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ นอกจากนี้สัญญาจ้างโจทก์เป็นผู้บริหารในตำแหน่งผู้ว่าการการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการทำอากาศยานซึ่งถือเป็นกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคประการหนึ่ง คือการเดินอากาศ ซึ่งเป็นกิจการอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือความสุขของประชาชน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จึงเป็นกิจการทางปกครอง ดังนั้น การว่าจ้างบุคคลใดบุคคลหนึ่งทำหน้าที่บริหารการดำเนินกิจการทางปกครองของจำเลยที่ ๑ จึงถือเป็นสัญญาทางปกครองด้วย เพราะนโยบายและแนวทางการบริหารของผู้รับจ้างตามสัญญาจะส่งผลโดยตรงต่อความปลอดภัยและความความสุขของประชาชน แตกต่างกับสัญญาจ้างพนักงานของบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) เห็นได้จากพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ บัญญัติขั้นตอนการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้บริหารและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้ว่าจ้างกับผู้บริหารไว้เป็นพิเศษ ต่างกับการจ้างพนักงานทั่วไป กล่าวคือได้บัญญัติยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายบางประเภทโดยมาตรา ๘ จัดว่าแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้การจ้างตามสัญญาดังกล่าวไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ อันแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาที่ไม่เท่าเทียมกันมีการกำหนดคุณสมบัติเฉพาะของผู้ที่จะเป็นผู้บริหารได้ การว่าจ้างผู้ใดเป็นผู้บริหารจะต้องดำเนินการสรรหาตามที่พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ และสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารระหว่างโจทก์กับ

จำเลยที่ ๑ ก็เป็นสัญญาที่มีลักษณะพิเศษให้ออกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายผู้ว่าจ้างเป็นอย่างมาก
จำเลยที่ ๒ กระทำการตามมติของคณะกรรมการ ทอท. ในฐานะผู้แทนของจำเลยที่ ๑ จึงไม่ต้อง
รับผิดชอบโจทก์เป็นการส่วนตัว พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐
ไม่ใช่บังคับกับสัญญาทางปกครอง สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารมิใช่สัญญาสำเร็จรูป การบอกเลิก
สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารถูกต้องตามข้อสัญญา โจทก์มิได้รับความเสียหายใด ๆ ฟ้องโจทก์
เคลือบคลุม และขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีอยู่อำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลปกครองด้วยเหตุผลตามคำให้การข้างต้น

โจทก์ยื่นคำคัดค้านว่า โจทก์ฟ้องคดีเรื่องผิดสัญญาจ้างเป็นผู้บริหาร
พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ และขอให้ชำระค่าตอบแทนกับ
ค่าเสียหายแก่โจทก์ ส่วนคดีที่โจทก์ฟ้องจำเลยกับพวกต่อศาลปกครองนั้น โจทก์ฟ้องว่าจำเลย
กับพวกได้ร่วมกันกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเมิด ไม่สุจริต เป็นการกลั่นแกล้งโจทก์
ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย และมีคำขอให้รับโจทก์กลับเข้าทำงานในตำแหน่งเดิมมูลหนี้ที่ฟ้อง
จึงต่างกับมูลหนี้คดีนี้ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ขอให้ยกคำร้อง

อนึ่ง ก่อนฟ้องคดีนี้โจทก์ได้ฟ้องจำเลยทั้งสองกับพวกรวม ๑๒ คน
ต่อศาลปกครองกลางมาแล้ว แต่ศาลไม่รับฟ้อง

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้ว เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) เป็นบริษัท
จำกัด (มหาชน) กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ และได้จัดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย
ว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด ถึงแม้จะมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ
คุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตาม แต่มิใช่
รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ตามมาตรา ๓
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑
จะมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองได้เฉพาะในกรณีที่เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจ
ทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง และเฉพาะเมื่อได้กระทำการโดยใช้อำนาจ
ทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น ซึ่งตาม
พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด
(มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับวัตถุประสงค์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้จัดทะเบียน
เป็นนิติบุคคลต่อกรมพัฒนาธุรกิจการค้ากระทรวงพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) ได้รับมอบหมายให้ประกอบกิจการเกี่ยวกับท่าอากาศยาน
รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน ซึ่งถือ

ได้ว่าเป็นกิจการทางปกครอง ดังนั้น ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) กระทำการที่เป็น การดำเนินกิจการท่าอากาศยาน หรือที่เกี่ยวกับกิจการท่าอากาศยาน โดยเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ หน่วยงานหรือบุคคลใด จึงจะถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) กระทำการในฐานะหน่วยงาน ทางปกครอง แต่ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) ทำสัญญาจ้างบุคคลใดเป็นผู้บริหารหรือ เป็นพนักงานไม่อาจถือได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) กระทำการที่เป็นการดำเนินกิจการ ท่าอากาศยาน หรือเกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับกิจการท่าอากาศยาน ซึ่งเป็นกิจการทางปกครอง โดยตรง และไม่อาจถือเป็นการกระทำในฐานะหน่วยงานทางปกครอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลย ที่ ๑) ไม่ได้กระทำการในฐานะหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างเป็นผู้บริหารที่ทำขึ้นระหว่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) ผู้ว่าจ้าง กับผู้ฟ้องคดี (โจทก์) ผู้รับจ้าง จึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง เพราะไม่มีคู่สัญญาฝ่ายใดเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐและการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (จำเลยที่ ๒) ถึงที่ ๑๒ ในฐานะประธานกรรมการและกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๑ ได้มีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีพร้อมทั้งได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ไม่ได้กระทำการในฐานะ เป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง จึงไม่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย เช่นกัน ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ในฐานะที่ เป็นผู้กำกับดูแลด้านนโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (จำเลยที่ ๑) ไม่ได้ กระทำการใดในทางปกครองต่อผู้ฟ้องคดี จึงไม่เป็นคดีพิพาททางปกครอง ดังนั้น เมื่อได้ความว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้กระทำการต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะที่เป็นหน่วยงานทางปกครองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่อาจถือว่าการเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการกระทำทางปกครองโดย ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่ง อื่น จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเมิด ตามความในมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า เดิมจำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มีวัตถุประสงค์ ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือ ต่อเนื่องกับการประกอบกิจการท่าอากาศยาน กิจการของจำเลยที่ ๑ จึงเป็นกิจการเดินอากาศ ซึ่งเป็นกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค ซึ่งกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่ง

สาธารณชน ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ อีกด้วย แม้ต่อมาได้แปรสภาพเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัด โดยเปลี่ยนทุนของการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นหุ้น มีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ นับแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ เป็นต้นไป แต่มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ บัญญัติให้จำเลยที่ ๑ มีอำนาจได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย หรือกฎหมายอื่นได้บัญญัติไว้ให้แก่ ทอท. ดังนั้น จึงถือว่าจำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญาว่าจ้างโจทก์เป็นผู้บริหารในตำแหน่งผู้ว่าการการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ตามสัญญาจ้างเป็นผู้บริหารฉบับวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๔ นั้น ก่อนที่จะทำสัญญาว่าจ้างโจทก์เป็นผู้บริหารโจทก์เป็นผู้ได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการสรรหา ตามพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๓ แล้ว สัญญาว่าจ้างเป็นผู้บริหารฉบับดังกล่าวมีข้อสัญญาว่าจำเลยที่ ๑ ว่าจ้างโจทก์ปฏิบัติงานบริหาร โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อทำหน้าที่บริหาร ทอท. ให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้มีบทบาทยิ่งขึ้นในการส่งเสริมและพัฒนากิจการของ ทอท. โดยการบริหารงานจะต้องบรรลุเป้าหมายตามที่คณะกรรมการ ทอท. กำหนด และให้ถือว่าเป้าหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสัญญา เป็นการจ้างบริหารเพื่อมุ่งผลสำเร็จของงาน มิใช่สัญญาจ้างแรงงาน ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม กฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน และกฎหมายอื่นทำนองเดียวกัน และไม่เป็นผลให้ผู้รับจ้างมีฐานะเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ผู้รับจ้างเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้างของผู้ว่าจ้างทุกตำแหน่ง เห็นได้ว่า วัตถุประสงค์แห่งสัญญาเป็นการว่าจ้างโจทก์ให้เป็นผู้ดำเนินการของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะโดยตรง ให้มีประสิทธิภาพและพัฒนายิ่งขึ้น อีกทั้งยังมีข้อสัญญาที่ให้สิทธิแก่ผู้ว่าจ้างเหนือกว่าผู้รับจ้าง เป็นต้นว่า ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามมติคณะกรรมการ ทอท. ที่ได้ยับยั้งหรือสั่งการเมื่อเห็นว่าผู้รับจ้างปฏิบัติงานใด ๆ ขัดต่อมติของคณะกรรมการ หรือเป็นไปในทางที่อาจเสียประโยชน์ของ ทอท. ผู้รับจ้างสัญญาว่าจะทำงานให้แก่ผู้ว่าจ้างจนครบกำหนดเวลา หากผู้รับจ้างบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดอายุสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

และก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้ว่าจ้าง ผู้รับจ้างจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ว่าจ้าง โดยที่ผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีที่ผู้ว่าจ้างบอกเลิกสัญญาก่อนครบกำหนดอายุสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรแต่อย่างใด ซึ่งนอกจากจะแสดงว่าผู้ว่าจ้างมีอำนาจเหนือกว่าผู้รับจ้างแล้ว ยังแสดงให้เห็นว่าวัตถุประสงค์แห่งสัญญาซึ่งเป็นการว่าจ้างให้ผู้รับจ้างทำบริการสาธารณะ ผู้รับจ้างจะต้องปฏิบัติตามตลอดไปจนตลอดอายุสัญญาไม่ว่าจะประสบปัญหาหรืออุปสรรคเพียงใด เพื่อให้การบริการสาธารณะดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและบรรลุผล นอกจากนี้ยังมีข้อจำกัดสิทธิผู้รับจ้างซึ่งเป็นเอกชนอีกว่า คณะกรรมการของ ทอท. จะพิจารณาประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างทุกปี ในกรณีที่ผลการปฏิบัติงานของผู้รับจ้างไม่เป็นไปตามแผนการดำเนินงานล่วงหน้าเป็นรายปีที่ผู้รับจ้างเสนอและได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ทอท. แล้ว คณะกรรมการ ทอท. จะแจ้งให้ผู้รับจ้างปรับปรุงประสิทธิภาพและการปฏิบัติงาน หากผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแก้ไขหรือปรับปรุงให้เป็นที่พอใจของคณะกรรมการ ทอท. ภายในสองเดือนให้ถือว่า ผู้รับจ้างผิดสัญญา และผู้ว่าจ้างมีสิทธิบอกเลิกสัญญาจ้างได้ การพิจารณาของคณะกรรมการ ทอท. ดังกล่าวให้ถือว่าเป็นที่สุด หลังจากสัญญาสิ้นสุดลงเป็นเวลา ๑๒ เดือน ผู้รับจ้างจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับธุรกิจหรือหน่วยงานใด ๆ ที่จะได้รับประโยชน์จากการที่ผู้รับจ้างนำความรู้หรือข้อมูลไปใช้ให้ก่อประโยชน์ต่อหน่วยงานนั้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำในฐานะใด ๆ ก็ตาม ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม ในกรณีมีข้อขัดแย้ง มีข้อสงสัยในการปฏิบัติตามสัญญา คณะกรรมการ ทอท. เป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยตีความ และให้คำวินิจฉัยดังกล่าวเป็นที่สุดท้าย และเมื่อสัญญาจ้างสิ้นสุดลงไม่ว่ากรณีใด ผู้รับจ้างไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายต่อผู้ว่าจ้าง ข้อสัญญาที่ให้ผู้ว่าจ้างมีอำนาจเหนือผู้รับจ้างและจำกัดสิทธิของผู้รับจ้างดังกล่าว ขัดต่อเสรีภาพและความเสมอภาคในการทำสัญญาทางแพ่ง จึงเป็นข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเพื่อให้การบริการสาธารณะอันเป็นการดำเนินกิจการทางปกครองบรรลุผล ดังนั้นสัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคดีนี้โจทก์ฟ้องว่าจำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๒ ในฐานะประธานคณะกรรมการ ทอท. มีหนังสือบอกเลิกสัญญาจ้างโดยอ้างว่าโจทก์ประพฤติดัดสัญญา ทั้งที่ความจริงแล้วโจทก์มิได้ประพฤติดัดสัญญา ทำให้โจทก์เสียหาย และขอให้บังคับจำเลยทั้งสองชดเชยค่าเสียหายแก่โจทก์ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔)

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องทำให้การคดีนี้สรุปได้ว่า แต่เดิมจำเลยที่ ๑ เป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐวิสาหกิจมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยาน ตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕ ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์เป็นผู้บริหารกิจการของจำเลยที่ ๑ มีกำหนดเวลา ๔ ปี นับแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ถึง ๓๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๕ จำเลยที่ ๑ แปรสภาพนิติบุคคลเป็นบริษัทมหาชนจำกัด ตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ และมีพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท การทำอากาศยานแห่งประเทศไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔ บัญญัติให้จำเลยที่ ๑ มีอำนาจได้รับยกเว้นมีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ หลังจากนั้นวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๖ จำเลยที่ ๑ เลิกจ้างโจทก์ โจทก์เห็นว่า การเลิกจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมาฟ้องเรียกค่าตอบแทนค่าจ้างและค่าเสียหาย ส่วนจำเลยทั้งสองให้การว่า การเลิกจ้างชอบด้วยกฎหมายแล้ว คดีจึงมีปัญหาคือวินิจฉัยว่า จำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ และสัญญาว่าจ้างโจทก์เป็นผู้บริหารกิจการของจำเลยที่ ๑ เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติไว้ว่า “หน่วยงานทางปกครองหมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรมราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง” และ “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” ขณะทำสัญญาพิพาท จำเลยที่ ๑ เป็นรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์

ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะโดยมีการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองเพื่อให้บริการสาธารณะดังกล่าวบรรลุผล แม้จะเกิดข้อพิพาทคดีนี้ จำเลยที่ ๑ ได้แปรสภาพจากรัฐวิสาหกิจไปเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทมหาชนจำกัดแล้วก็ตาม แต่จำเลยที่ ๑ ก็ยังคงมีวัตถุประสงค์ในการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานเช่นเดิม ทั้งยังมีอำนาจ ได้รับยกเว้น มีสิทธิพิเศษหรือได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการทำอากาศยานแห่งประเทศไทยหรือกฎหมายอื่นได้ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๕ จำเลยที่ ๑ จึงเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง และมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครอง โจทก์ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่มีอำนาจสั่งการต่าง ๆ ในการดำเนินการของจำเลยที่ ๑ ย่อมเป็นผู้แสดงเจตนาใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินการทางปกครองแทนจำเลยที่ ๑ ด้วย สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจ้างให้โจทก์เข้าเป็นผู้แทนของจำเลยที่ ๑ เพื่อดำเนินการประกอบและส่งเสริมการทำอากาศยาน รวมทั้งการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือต่อเนื่องกับการประกอบกิจการทำอากาศยานอันเป็นบริการสาธารณะให้บรรลุผล สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง พลอากาศเอก เทอดศักดิ์ สัจจะรักษ์ โจทก์ บริษัท ทำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ที่ ๑ นายศรีสุข จันทรางศุ ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัศวราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๕/๒๕๔๙

ศาลจังหวัดสกลนคร

ศาลปกครองขอนแก่น

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

(มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓))

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องอดีตผู้แทนของหน่วยงานทางปกครองและเอกชนว่าในขณะที่เป็นผู้แทนของโจทก์ร่วมกับเอกชนกระทำความละเมิดโดยการปลอมลายมือชื่อบุคคลอื่นเข้ายื่นขอและเสนอราคาจัดซื้อวัสดุ ทั้งที่บุคคลเหล่านั้นไม่ได้เข้าเป็นผู้เสนอราคา ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายจากการตกลงซื้อวัสดุจากจำเลยที่ ๒ ในราคาที่สูงกว่าปกติ ขอให้ค่าเสียหาย จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในสังกัดและเอกชนอันเนื่องมาจากการทำความละเมิด คดีนี้ ศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นสอดคล้องกันว่า คดีในส่วนจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ในส่วนของจำเลยที่ ๒ นั้น แม้เป็นเอกชนและมีใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะทำให้ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำความละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเป็นกรณีโจทก์ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ร่วมกันทำความละเมิด ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหาย ข้อพิพาทคดีนี้จึงเป็นกรณีที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีทั้งสองจึงชอบที่จะได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียวกัน เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๕/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง { ศาลจังหวัดสกลนคร
ศาลปกครองขอนแก่น

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดสกลนครโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร โจทก์ ยื่นฟ้อง นายสุวิทย์ เดชะภูมิ ที่ ๑ กับพวกรวม ๒ คน จำเลย ต่อศาลจังหวัดสกลนคร ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยที่ ๑ กับพวก ร่วมกันชดใช้ค่าเสียหายและดอกเบี้ยแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการที่จำเลยที่ ๑ ซึ่งขณะเกิดเหตุดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครกับพวก ได้ร่วมกันหลอกลวงโจทก์ด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ

โดยการปลอมลายมือชื่อนายไชยา กิ่งชัยวงศ์ เจ้าของร้านรัตติยาพานิชย์ และนางนันทา แจ่มบุญมา เจ้าของร้านวิลาวรรณ์พานิชย์ ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกเข้าแข่งขันเสนอราคาขายวัสดุ (มุ้ง) และแข่งขันกับร้านประยงค์ ซึ่งมีจำเลยที่ ๒ เป็นผู้รับมอบอำนาจจากนายประยงค์ อิงเอนุ เจ้าของร้านให้เป็นผู้เสนอราคาในการจัดซื้อวัสดุของโจทก์ตามโครงการป้องกันไข้เลือดออก ในเขตพื้นที่อำเภอวานรนิวาส จังหวัดสกลนคร ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการเปิดซองราคาหลงเชื่อว่า นายไชยาและนางนันทาเป็นผู้ยื่นซองและเสนอราคาต่อโจทก์ และราคาที่ร้านประยงค์เสนอ เป็นราคาที่ต่ำสุดและเหมาะสม ทำให้โจทก์ตกลงซื้อมุ้งจากร้านประยงค์ ทั้งที่ในความเป็นจริง เป็นการจัดซื้อที่มีราคาแพงกว่าปกติ ซึ่งโจทก์เห็นว่าการกระทำของจำเลยทั้งสองเป็นการละเมิด ต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลเป็นคดีนี้

จำเลยที่ ๑ ให้การว่า ไม่ได้กระทำให้ละเมิดต่อโจทก์ การจัดซื้อมุ้งจำเลยที่ ๑ ได้ลงนามเป็นผู้ซื้อในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกระทำการ แทนโจทก์โดยตรวจสอบความถูกต้องตามระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว โดยใช้ราคาท้องตลาด ตามที่เจ้าหน้าที่รายงานเป็นเกณฑ์ในการซื้อ เนื่องจากมุ้งที่จะจัดซื้อไม่มีกำหนดไว้ในราคารามาตรฐานพัสดุ และจำเลยที่ ๑ ไม่มีหน้าที่ตรวจสอบว่าลายมือชื่อของผู้ยื่นซองสอบราคาเป็นลายมือชื่อปลอมหรือไม่ ทั้งนี้ ไม่ว่าลายมือชื่อของผู้ยื่นซองจะเป็นลายมือชื่อปลอมหรือไม่ จำเลยที่ ๑ ไม่ได้เป็นผู้ร่วมรู้เห็นใดๆ ทั้งสิ้น โจทก์ไม่ได้รับความเสียหายตามที่กล่าวอ้าง

จำเลยที่ ๒ ให้การว่า จำเลยที่ ๒ มิได้กระทำให้ละเมิดต่อโจทก์ และในการเสนอขายมุ้งให้แก่โจทก์ในนามของร้านประยงค์นั้นก็ได้ก่อให้เกิดความเสียหายใดๆ จำเลยที่ ๒ ทำการยื่นซองเสนอราคาต่อโจทก์เป็นการทำการค้าโดยสุจริต และไม่ได้ปลอมแปลงเอกสารของ นายไชยา และนางนันทา ตามที่โจทก์กล่าวอ้าง ทั้งโจทก์จะเข้าทำสัญญากับผู้ใดย่อมเป็นไปตาม ระเบียบของโจทก์ จำเลยที่ ๒ ไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดทั้งสิ้น

ต่อมา จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้ไม่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลยุติธรรม เนื่องจากเป็นกรณีที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง กล่าวอ้างว่า จำเลยที่ ๑ กระทำให้ละเมิดต่อโจทก์ในขณะที่จำเลยที่ ๑ ดำรงตำแหน่งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดสกลนคร ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในหน่วยงานของโจทก์ โดยไม่ปฏิบัติ ให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการในการจัดซื้อจัดจ้าง ทำให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ อันเป็นกรณีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

จำเลยที่ ๒ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้อยู่ในเขตอำนาจของ ศาลปกครอง เนื่องจากตามคำฟ้องโจทก์กล่าวอ้างว่า จำเลยที่ ๒ ได้ร่วมกับจำเลยที่ ๑

กระทำละเมิดต่อโจทก์เมื่อคดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ เป็นเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองแล้ว และโจทก์ฟ้องคดีว่าจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันทำละเมิดที่มีมูลหนี้เป็นอย่างเดียวกันกรณีเดียวกัน จึงไม่อาจแยกพิจารณาพิพากษาเฉพาะส่วนของจำเลยที่ ๒ ที่ศาลจังหวัดสกลนครได้

ศาลจังหวัดสกลนครเห็นว่า คดีนี้เป็นกรณีที่โจทก์กล่าวอ้างว่า จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยโอกาสในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับจำเลยที่ ๒ กระทำละเมิดต่อโจทก์ จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นการร่วมกันกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองขอนแก่น

ศาลปกครองขอนแก่นเห็นว่า เมื่อจำเลยที่ ๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตใช้อำนาจหน้าที่ทำให้โจทก์เสียหาย กรณีจึงถือเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง สำหรับจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้รับมอบอำนาจจากนายประยงค์ เจ้าของร้านประยงค์ ซึ่งมีฐานะเป็นเอกชน จำเลยที่ ๒ จึงมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การกระทำของจำเลยที่ ๒ อันทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงมิได้เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ที่ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาได้

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องที่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้สรุปได้ว่า ขณะเกิดเหตุ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร โจทก์ ทำการจัดซื้อวัสดุ (มุ้ง) ตามโครงการป้องกันไข้เลือดออกในเขตพื้นที่อำเภอนารินวาส จังหวัดสกลนคร โดยวิธีการสอบราคา แต่จำเลยที่ ๑ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนครในขณะนั้น ได้ร่วมกันกับจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นเอกชนและเป็นผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสนอราคายาวหนึ่ง (ร้านประยงค์) กระทำละเมิดต่อโจทก์ โดยการปลอมแปลงลายมือชื่อบุคคลอื่นเข้ายื่นซองและเสนอราคา ทั้งที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้เข้าเป็นผู้เสนอราคาในการสอบราคาดังกล่าว ทำให้คณะกรรมการเปิดซองราคาของโจทก์หลงเชื่อว่ามีผู้เสนอราคาในราคาที่สูงกว่าจำเลยที่ ๒ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายจากการดกลงซื้อวัสดุ (มุ้ง) จากจำเลยที่ ๒ ในราคาที่สูงกว่าปกติ ส่วนจำเลยทั้งสองให้การในทำนองเดียวกันว่า ไม่ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ ดังนั้น คดีนี้ โจทก์เป็นหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดและเอกชนอันเนื่องมาจากการทำละเมิด ศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นสอดคล้องกันว่า คดีในส่วนจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คงมีปัญหาวินิจฉัยเฉพาะในส่วนของจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นเอกชนว่า คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เห็นว่า แม้จำเลยที่ ๒ เป็นเอกชน มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเป็นกรณีโจทก์ฟ้องคดีอันเนื่องมาจากจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ ร่วมกันทำละเมิด ขอให้จำเลยทั้งสองร่วมกันชดเชยค่าเสียหาย ข้อพิพาทคดีนี้จึงเป็นกรณีที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีทั้งสองจึง

ชอบที่จะได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียวกัน เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสกลนคร โจทก์ นายสุวิทย์ เดชภูมิ ที่ ๑ นายวีระศักดิ์ หล้าพิศาล ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวน อินทรเกษม
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๖/๒๕๕๙ ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ เอกชนด้วยกัน และจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าจำเลยที่ ๑ ทำขอขบคันดินของบ่อตากตะกอนที่จำเลยที่ ๒ ว่าจ้างให้จำเลยที่ ๑ กำจัดตะกอนพังทลายเป็นเหตุให้น้ำและโคลนในบ่อไหลเข้าท่วมโรงงาน สบู่ซึ่งอยู่ติดกัน ทำให้มอเตอร์และอุปกรณ์อื่นของโจทก์ทั้งสองที่จำเลยที่ ๒ ว่าจ้างให้จัดซื้อและติดตั้งได้รับความเสียหาย จำเลยที่ ๒ เป็นเจ้าของบ่อตากตะกอนจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ ข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากขอขบคันดินของบ่อตากตะกอนพังทลาย แม้จำเลยที่ ๑ จะเป็นผู้รับจ้างขุดลอกตะกอนให้แก่จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่จำเลยที่ ๑ ก็เป็นเพียงเอกชนผู้รับจ้างเท่านั้น มิใช่หน่วยงานทางปกครอง ทั้งการละเมิดตามข้อกล่าวอ้างของโจทก์นั้นก็เกิดจากการที่จำเลยที่ ๑ ขุดลอกบ่อตากตะกอนตามสัญญาที่ทำไว้กับจำเลยที่ ๒ มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด และแม้จำเลยที่ ๒ จะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่ตามคำฟ้องของโจทก์คงเพียงแต่ให้จำเลยที่ ๒ ในฐานะผู้ครอบครองสถานที่ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ เท่านั้น คดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๖/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง { ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ บริษัท กูโบต้า คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ ๑ บริษัท เอสที เพาเวอร์ เอ็นจิเนียริง คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ ๒ โจทก์ ยื่นฟ้อง ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุพรรณิการ์เกิดตั้ง ที่ ๑ การประปานครหลวง ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๕๕๖๓/๒๕๕๗ ความว่า จำเลยที่ ๒ เป็นรัฐวิสาหกิจ มีอำนาจหน้าที่สำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปา เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๕๕ จำเลยที่ ๒ ได้ทำสัญญาเลขที่

E - TR (BK) - ๗ ว่าจ้างโจทก์ทั้งสองให้บริการจัดซื้อและติดตั้งเครื่องสูบน้ำพร้อมอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง สำหรับสถานีสูบน้ำบางเขน ภายใต้โครงการพัฒนาระบบการประปาของกรุงเทพมหานคร โครงการ ๗ และเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๖ จำเลยที่ ๒ ทำสัญญาจ้างเลขที่ ๐๒๖๓๐๕๘๔๖ ว่าจ้างจำเลยที่ ๑ ให้ทำงานกำจัดตะกอนพร้อมงานที่เกี่ยวข้องบริเวณโรงงานผลิตน้ำบางเขน เพื่อประโยชน์ในการผลิตน้ำประปาของจำเลยที่ ๒ ในเดือนธันวาคม ๒๕๔๖ โจทก์ทั้งสองซึ่งเป็นผู้สัญญากับจำเลยที่ ๒ ได้นำเครื่องสูบน้ำพร้อมอุปกรณ์ไปติดตั้งในโรงสูบน้ำของจำเลยที่ ๒ ซึ่งอยู่ติดกับบ่อดักตะกอนที่จำเลยที่ ๑ ดำเนินการขุดลอกตะกอนอยู่ต่อมา วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๖ ขอบคันดินบ่อดักตะกอนของจำเลยที่ ๒ พังทลายลงเพราะปราศจากการดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพแข็งแรง เป็นเหตุให้น้ำและโคลนในบ่อดักตะกอนไหลเข้าท่วมบริเวณโรงสูบน้ำบางเขนและประตูน้ำของงานตามสัญญาที่โจทก์ทั้งสองทำไว้กับจำเลยที่ ๒ ทำให้ทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสองซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการติดตั้งเสียหายหลายรายการ ได้แก่ เครื่องสูบน้ำ มอเตอร์ อุปกรณ์ควบคุมประตูน้ำ วาล์ว และทรัพย์สินอื่นๆ โจทก์ทั้งสองต้องเสียค่าใช้จ่ายในการสูบน้ำและทำความสะอาด เปลี่ยนแปลงซ่อมแซมอุปกรณ์ รวมทั้งติดตั้งอุปกรณ์ใหม่ จำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้ครอบครองบ่อดักตะกอนร่วมกับจำเลยที่ ๒ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่โจทก์ทั้งสองเป็นเงินจำนวน ๗๐,๔๔๗,๐๐๘.๔๕ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยทั้งสองให้การว่า จำเลยที่ ๑ มิได้ประมาทเลินเล่อ แต่บ่อดักตะกอนของจำเลยที่ ๒ แตกพังทลายเพราะมีผู้รับจ้างของจำเลยที่ ๒ รายอื่นทำการก่อสร้างโรงงานสูบน้ำและหอปรับความดันทำให้เกิดการสั่นสะเทือนบริเวณดังกล่าวอันเป็นสาเหตุของความเสียหายจำเลยที่ ๑ จึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสอง โจทก์ทั้งสองฟ้องคดีเกิน ๑ ปี ฟ้องโจทก์จึงขาดอายุความ จำเลยที่ ๒ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่บ่อดักตะกอน จำเลยที่ ๒ จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในเหตุที่เกิดขึ้น ถือไม่ได้ว่าจำเลยที่ ๒ กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งสอง และค่าเสียหายตามฟ้องเกินกว่าความเป็นจริง

จำเลยที่ ๒ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

โจทก์ทั้งสองยื่นคำชี้แจงว่า สัญญาระหว่างโจทก์ทั้งสองกับจำเลยที่ ๒ มิใช่สัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลแพ่งเห็นว่า ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดจากการที่ขอบคันดินบ่อดักตะกอนในบริเวณโรงสูบน้ำของจำเลยที่ ๒ พังทลายลง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสอง ซึ่งการกระทำดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่ง

ทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้ จำเลยที่ ๒ เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการประปานครหลวง พ.ศ. ๒๕๑๐ บัญญัติให้จำเลยที่ ๒ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบริการสาธารณะเกี่ยวกับการสำรวจ จัดหาแหล่งน้ำดิบ และจัดให้ได้มาซึ่งน้ำดิบเพื่อใช้ในการประปา ผลิต จัดส่ง และจำหน่ายน้ำประปาในเขตท้องที่กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ การที่จำเลยที่ ๒ ทำสัญญาว่าจ้างจำเลยที่ ๑ ให้ทำงานกำจัดตะกอนพร้อมงานที่เกี่ยวข้องบริเวณโรงงานผลิตน้ำบางเขน เพื่อประโยชน์ในการผลิตน้ำประปา จึงเป็นการกระทำโดยใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้โจทก์ทั้งสองฟ้องว่า จำเลยที่ ๒ ว่าจ้างให้จำเลยที่ ๑ ดำเนินการขุดลอกตะกอนบริเวณโรงงานผลิตน้ำบางเขน เป็นเหตุให้ขอบคันดินบ่อตากตะกอนพังทลายลงเพราะปราศจากการดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพแข็งแรง ทำให้น้ำและโคลนในบ่อตากตะกอนไหลเข้าท่วมบริเวณโรงสูบน้ำบางเขน และทำให้ทรัพย์สินของโจทก์ทั้งสองซึ่งอยู่ในระหว่างดำเนินการติดตั้งตามสัญญาเลขที่ E - TR (BK) - ๗ ได้รับความเสียหายหลายรายการ โจทก์ทั้งสองจึงเรียกค่าเสียหายจากจำเลยทั้งสอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้สรุปได้ว่า โจทก์ทั้งสองซึ่งเป็นเอกชนยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ เอกชนด้วยกัน และจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจและเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าทำละเมิดโดยโจทก์ทั้งสองเป็นผู้รับจ้างจัดซื้อและติดตั้งเครื่องสูบน้ำพร้อมอุปกรณ์ให้แก่จำเลยที่ ๒ ที่บริเวณโรงงานผลิตน้ำบางเขน นอกจากนี้จำเลยที่ ๒ ยังว่าจ้างจำเลยที่ ๑ ดำเนินการกำจัดตะกอนโดยมีบ่อตากตะกอนอยู่ติดกับโรงงาน

สูบน้ำดังกล่าว ต่อมาขอขบคันดินของบ่อตากตะกอนพังทลายเป็นเหตุให้น้ำและโคลนในบ่อไหลเข้าท่วมโรงงานสูบน้ำทำให้มอเตอร์และอุปกรณ์อื่นของโจทก์ทั้งสองได้รับความเสียหาย จำเลยที่ ๑ จึงต้องรับผิดชอบ ส่วนจำเลยที่ ๒ เป็นเจ้าของบ่อตากตะกอนจึงต้องร่วมกันรับผิดชอบ คดีจึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาว่าการทำละเมิดตามฟ้องเป็นการทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ เห็นว่า ข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากขอขบคันดินของบ่อตากตะกอนพังทลาย แม้จำเลยที่ ๑ จะเป็นผู้รับจ้างทำการขุดลอกตะกอนให้แก่จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่จำเลยที่ ๑ ก็เป็นเพียงเอกชนผู้รับจ้างเท่านั้น มิใช่หน่วยงานทางปกครอง ทั้งการละเมิดตามข้อกล่าวอ้างของโจทก์นั้นก็เกิดจากการที่จำเลยที่ ๑ ทำการขุดลอกบ่อตากตะกอนตามสัญญาที่ทำไว้กับจำเลยที่ ๒ มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด และแม้จำเลยที่ ๒ จะเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่ตามคำฟ้องของโจทก์คงเพียงแต่ให้จำเลยที่ ๒ ในฐานะผู้ครอบครองสถานที่ร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๑ เท่านั้น ดังนั้น คดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง บริษัท กูโบต้า คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ ๑ บริษัท เอสที เพาเวอร์ เอ็นจิเนียริง คอร์ปอเรชั่น จำกัด ที่ ๒ โจทก์ ห้างหุ้นส่วนจำกัด สุพรรณิการ์เกิดตั้ง ที่ ๑ การประปานครหลวง ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๗/๒๕๕๙

ศาลปกครองกลาง

ศาลแพ่งธนบุรี

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของมารดาซึ่งตนครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนแต่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินมรดกที่ได้โอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว แม้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าการโอนที่ดินพิพาทซึ่งเป็นทรัพย์มรดกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งดังกล่าวตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของมารดาและประโยชน์ใช้สอยในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยตรง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๗/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง
ศาลแพ่งธนบุรี

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๗ นายปกรณ์ จำปาทุม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขตบางพลัด ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๓๑/๒๕๕๗ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนางอารี จำปาทุม ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนางเลื่อน มียงค์ เมื่อนางเลื่อนถึงแก่กรรมมีทรัพย์มรดก ได้แก่ โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๕๕๗๔ ตำบลบางอ้อ อำเภอบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี โดยมีนางสาวพะเนาว์ มียงค์ เป็นผู้จัดการมรดก ตามคำสั่งศาลแพ่งธนบุรี คดีหมายเลขแดงที่ ๒๓๒๐/๒๕๒๘

ที่ดินดังกล่าวมีนางอารีมารดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้ประโยชน์ ในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซ่อมแซมอาคารเลขที่ ๔๔ ซอยจรัญสนิทวงศ์ ๘๓ ถนนจรัญสนิทวงศ์ แขวงบางอ้อ เขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการได้ตามหนังสือ ที่ ๙๐๔๘/๔๘๔๙ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๔๖ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๗ นางสาวพะเนาว์ได้ออมนรดกที่ดินแปลงดังกล่าวให้นางอุไร ผูกไม้ตรี ทายาทคนหนึ่งของนางเลื่อนและในวันเดียวกันนางอุไรโอนที่ดินที่ได้รับมาให้เป็นที่ สาธารณประโยชน์ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือที่ กท ๗๔๐๓/๑๙๓๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนพื้นคอนกรีตโดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีสร้างรुकล้ำทาง สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือ ลงวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๔๗ อุตธรณ์คำสั่งให้รื้อถอน โดยแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้สร้างพื้นคอนกรีตลงบนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ดินโฉนดที่ดิน เลขที่ ๓๙๕๗๔ ที่สร้างพื้นคอนกรีตเดิมเป็นที่ดินมรดกของนางเลื่อน ซึ่งมีนางสาวพะเนาว์ ผู้จัดการมรดกถือครองแทนทายาท ๘ คน และได้มีการโอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยที่นางอารี และทายาทคนอื่นๆ ไม่ได้ให้ความยินยอมด้วย ขณะที่ผู้ฟ้องคดีเริ่มก่อสร้างจนแล้วเสร็จที่ดิน ดังกล่าวไม่ได้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งก่อนดำเนินการผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขออนุญาตจาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการแทน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีหนังสือที่ กท ๗๔๐๓/๔๖๐๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งผลการ พิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชอบด้วยกฎหมายแล้วให้ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว เพราะการโอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๙๕๗๔ ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นการโอนที่ดินมรดกโดยไม่ชอบจากผู้จัดการมรดก ซึ่งไม่มีสิทธิที่จะโอนที่ดินมรดกโดยไม่ได้รับความยินยอมจากทายาททุกคน ผู้โอนที่ดินให้เป็นที่ สาธารณประโยชน์จึงไม่อาจกระทำได้ตามหลักกฎหมายที่ว่าผู้รับโอนไม่มีสิทธิดีกว่าผู้โอน โดยนางอารีได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนางสาวพะเนาว์ นางอุไร และกรุงเทพมหานคร เป็นจำเลยต่อ ศาลแพ่งธนบุรี ขอให้เพิกถอนการโอนมรดก ตามคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๗๑/๒๕๔๗ คำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงขัดกับหลักกฎหมายดังกล่าว เป็นการออกคำสั่งโดยไม่สุจริต เพื่อจะกลับแก้สั่ง ผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนพื้นคอนกรีตที่มีใช้ทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วย กฎหมายที่จะสร้างลงบนที่ดินดังกล่าว ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามหนังสือ ที่ กท ๗๔๐๓/๑๙๓๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๗ และคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามหนังสือ ที่ กท ๗๔๐๓/๔๖๐๙ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ได้ตรวจสอบเอกสารหลักฐานของที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๓๙๕๗๔ ตำบลบางอ้อ อำเภอ

บางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี ปรากฏว่า นางอุไรได้จดทะเบียนโอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยถูกต้องตามกฎหมาย และราษฎรแจ้งว่าได้รับความเดือดร้อนจากการที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารบางส่วนขวางทางเดินสาธารณะ ซึ่งเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วพบว่า มีการก่อสร้างพื้นระเบียงในที่ดินสาธารณะจริง ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีสร้างพื้นคอนกรีตรुकळाที่สาธารณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งที่ กท ๗๔๐๓/๑๙๓๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณะ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่ง ที่ กท ๗๔๐๓/๔๖๐๘ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยมีได้กลั่นแกล้งและเป็นการออกคำสั่งโดยสุจริต คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง

ระหว่างพิจารณา ศาลปกครองกลางมีความเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงให้คู่ความจัดทำความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ผู้ฟ้องคดีได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า ประเด็นหลักแห่งคดีนี้ ต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะก่อสร้างพื้นคอนกรีตลงบนที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๔๕๗๔ หรือไม่ โดยไม่ต้องพิจารณาเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะไม่ได้พิพาทแย่งตัวทรัพย์สินที่ตนแต่อย่างใด คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนพื้นคอนกรีตอยู่บนพื้นฐานหลักกฎหมายปกครองอย่างไร การพิจารณาประเด็นแห่งคดีต้องพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้มีคำสั่งโดยสุจริตหรือไม่ ไม่มีประเด็นต้องวินิจฉัยเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่า ประเด็นหลักแห่งคดีนี้เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางเห็นว่า แม้มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากคำสั่งให้รื้อถอนพื้นคอนกรีตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ก็ตาม แต่ประเด็นหลักแห่งคดีจะต้องพิจารณาว่าการโอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๓๔๕๗๔ ซึ่งเป็นทรัพย์สินมรดกของนางเลื่อนผู้ตายให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และกรณีดังกล่าวนางอารีมารดาผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องร้องต่อศาลแพ่งธนบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๐๗๑/๒๕๔๗ โดยมีคำขอให้เพิกถอนการโอนมรดกโฉนดที่ดินเลขที่ดังกล่าว และคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งโดยลักษณะข้อพิพาทที่ฟ้องร้องในศาลยุติธรรมเป็นข้อพิพาทเดียวกันกับที่นำมาฟ้องในคดีนี้ กรณีจึงเป็นคำฟ้องขอให้ศาลปกครองกลางวินิจฉัยในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดให้

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลแพ่งธนบุรีเห็นว่า คดีหมายเลขดำที่ ๓๐๗๑/๒๕๔๗ ศาลแพ่งธนบุรีมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๗ ว่า “ที่ดินพิพาทมีราคา ๑๑๐,๖๐๐ บาท ซึ่งถือเป็นทุนทรัพย์คดีนี้เมื่อคดีมีทุนทรัพย์ไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลนี้ คืบคำฟ้องให้ไปยื่นต่อศาลที่มีอำนาจ...”คดีถึงที่สุดแล้วปรากฏตามคดีหมายเลขแดงที่ ๓๒๐๓/๒๕๔๗ ของศาลแพ่งธนบุรี สำหรับคดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งที่ กท ๗๔๐๓/๑๔๓๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนพื้นคอนกรีตซึ่งได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างแล้วออกไปจากที่ดินโฉนดเลขที่ ๓๔๕๗๔ ซึ่งตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองใช้สิทธิออกคำสั่งโดยไม่สุจริตกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยการออกคำสั่งโดยไม่สุจริต หรือสร้างภาระให้เกิดกับผู้ฟ้องคดีเกินสมควร จึงเป็นคดีปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชน ยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขตบางพลัด ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนางอารี จำปาทุม ซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมของนางเลื่อน มียงค์ เมื่อนางเลื่อนถึงแก่กรรมมีทรัพย์มรดกได้แก่โฉนดที่ดินเลขที่ ๓๔๕๗๔ ตำบลบางอ้อ อำเภอบางกอกน้อย จังหวัดธนบุรี โดยมีนางสาวพะเนาว์ มียงค์ เป็นผู้จัดการมรดก มารดาผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ใช้ประโยชน์ที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขออนุญาตซ่อมแซมอาคาร ซึ่งตั้งอยู่บนที่ดินดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และได้รับอนุญาตให้ดำเนินการ ต่อมานางสาวพะเนาว์ผู้จัดการมรดกโอนที่ดินให้แก่นางอุไร

ผูกไมตรี ทายาทคนหนึ่งของนางเลื่อน และนางอุไรก็ได้โอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือที่ กท ๗๔๐๓/๑๕๓๘ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๔๗ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนพื้นคอนกรีตอ้างว่าก่อสร้างรุกล้ำทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว เพราะเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้สร้างพื้นคอนกรีตลงบน ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ดินที่สร้างพื้นคอนกรีตเดิมเป็นที่ดินมรดกของนางเลื่อน ซึ่งมีนางสาว พะเนาว์ผู้จัดการมรดกถือครองแทนทายาทได้มีการโอนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยทายาท คนอื่นๆ ไม่ได้ให้ความยินยอม จึงเป็นการโอนโดยไม่ชอบ และมารดาผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องเพิกถอน การโอนที่ดินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือที่ กท ๗๔๐๓/๔๖๐๕ ลงวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๗ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การสรุปได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ดำเนินการ ตรวจสอบหลักฐานโฉนดที่ดินพิพาทปรากฏว่าการจดทะเบียนโอนที่ดินพิพาทให้เป็น ที่สาธารณประโยชน์ถูกต้องตามกฎหมาย คำสั่งดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ยกฟ้อง ดังนั้น มูลความแห่งคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดี รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินพิพาท แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการโอนที่ดินมรดกให้เป็น ที่สาธารณประโยชน์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิโดยชอบที่จะสร้างพื้นคอนกรีตลงบน ที่ดินพิพาท แม้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของ ผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจะต้องพิจารณาให้ความก่อนว่าการโอนที่ดินพิพาทซึ่งเป็นทรัพย์มรดกให้ เป็นที่สาธารณประโยชน์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นสำคัญแล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าคำสั่งดังกล่าว ตามฟ้องของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลย่อมมีผล กระทบกระเทือนต่อสิทธิในที่ดินของมารดาและประโยชน์ใช้สอยในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยตรง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายปกรณ์ จำปาทุม ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการ เขตบางพลัด ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณา พิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๘/๒๕๔๙ ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑

พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖

คดีที่โจทก์เป็นอดีตข้าราชการทหารยื่นฟ้องกระทรวงกลาโหม ที่ ๑ กองทัพเรือ ที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นจำเลย อ้างว่าถูกจำเลยที่ ๒ ตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงทัณฑ์ กรณีกระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการเกินกว่า ๑๕ วัน และจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งให้ปลดโจทก์ออกจากราชการทหารพร้อมกับถอดยศโดยไม่ชอบ จึงฟ้องขอให้บังคับจำเลยที่ ๑ เพิกถอนคำสั่งปลดโจทก์ออกจากราชการและประกาศถอดยศ และให้จำเลยทั้งสองบรรจุกลับเข้ารับราชการทหารตามเดิม ส่วนจำเลยทั้งสองอ้างว่าได้กระทำโดยชอบแล้ว ดังนี้ คดีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของจำเลยที่ ๑ ที่ให้ปลดโจทก์ออกจากราชการพร้อมกับดำเนินการถอดยศของโจทก์นั้น เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารหรือไม่ เห็นว่า การที่จำเลยที่ ๒ มีคำสั่งดให้โจทก์ไปช่วยราชการและให้กลับเข้ารับราชการภายในวันที่กำหนด แต่โจทก์มิได้รายงานตัวกลับเข้ารับราชการนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดช่วยปฏิบัติราชการเกินกว่า ๑๕ วัน จึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และหนีราชการทหารหรือละทิ้งหน้าที่อันเป็นการไม่ประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหารและถือเป็นความผิดต่อวินัยทหาร ต้องรับทัณฑ์อาจต้องถูกปลดจากประจำการหรือถูกถอดจากยศทหาร เมื่อจำเลยที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงทัณฑ์โจทก์กรณีกระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการ และจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งปลดโจทก์ออกจากราชการเนื่องจากกระทำผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการ จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร มาตรา ๔ และมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๘/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ระหว่าง { ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ นายปัญญาวุฒิ การสุทธิ์ โจทก์ได้ยื่นฟ้องกระทรวงกลาโหม ที่ ๑ กองทัพเรือ ที่ ๒ จำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๓๓๗/๒๕๕๗ ความว่า โจทก์เคยเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของจำเลยทั้งสองโดยรับราชการที่กรมช่างโยธาทหารเรือ ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดจำเลยที่ ๒ และได้รับพระราชทานยศทหาร ชั้นเรือโท ระหว่างโจทก์รับราชการในสังกัดของจำเลยที่ ๒ นั้น ได้รับคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาให้ไปช่วยปฏิบัติราชการ

ที่สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นส่วนราชการในสังกัดของจำเลยที่ ๑ ต่อมาจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งให้โจทก์ไปปฏิบัติงานที่คณะกรรมการอาหาร สภาผู้แทนราษฎรเป็นเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ก่อนครบกำหนดประธานคณะกรรมการอาหารได้มีหนังสือถึงจำเลยที่ ๑ ขออนุมัติให้โจทก์ช่วยราชการต่อเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่องอีกเป็นเวลา ๑ ปี และเมื่อถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นวันครบกำหนดช่วยปฏิบัติราชการโจทก์พร้อมด้วยที่ปรึกษาคณะกรรมการอาหารได้พบและรายงานตัวต่อเจ้ากรมช่างโยธาทหารเรือพร้อมได้ชี้แจงให้ทราบว่าเป็นประธานคณะกรรมการอาหารได้มีหนังสือขอตัวโจทก์ให้ช่วยราชการอีก ๑ ปี และระหว่างที่ยังรอคำสั่งให้ช่วยราชการโจทก์ขอไปปฏิบัติหน้าที่ที่คณะกรรมการอาหารตามคำสั่งของประธานคณะกรรมการอาหาร จากนั้นโจทก์ได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อมา กระทั่งเมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ประธานคณะกรรมการอาหารแจ้งให้โจทก์ทราบว่าปลัดกระทรวงกลาโหมจะทำหนังสือแจ้งจำเลยที่ ๒ ว่าอนุญาตให้โจทก์อยู่ปฏิบัติราชการชั่วคราวที่สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ โจทก์จึงมีหนังสือแจ้งไปยังเจ้ากรมกำลังพลทหารเรือซึ่งเป็นส่วนราชการของจำเลยที่ ๒ ว่าจะกลับเข้าปฏิบัติราชการที่กรมช่างโยธาทหารเรือในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่เมื่อประธานคณะกรรมการอาหารทราบว่าจำเลยที่ ๒ ไม่อนุมัติให้โจทก์ช่วยราชการต่อ จึงหารือกับปลัดกระทรวงกลาโหมและได้รับคำแนะนำว่าควรขอให้มาช่วยราชการจนครบปีงบประมาณโดยให้ทำหนังสือ ขอช่วยราชการใหม่เป็นระยะเวลา ๓ เดือนนับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ซึ่งประธานคณะกรรมการอาหารได้มีหนังสือแจ้งไปยังจำเลยที่ ๑ ขอตัวโจทก์ไปช่วยปฏิบัติงานอีกครั้งหนึ่งโดยจำเลยที่ ๑ แจ้งว่ากำลังพิจารณาดำเนินการอยู่ ครั้นเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ โจทก์ได้ไปรายงานตัวเพื่อกลับไปรับราชการที่กรมช่างโยธาทหารเรือซึ่งเป็นต้นสังกัด แต่ปรากฏว่าจำเลยที่ ๒ ได้ตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงทัณฑ์โจทก์ กรณีกระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการเกินกว่า ๑๕ วัน ซึ่งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เห็นว่าโจทก์กระทำความผิดจริง จึงเสนอปลดและถอดยศโจทก์ และต่อมาจำเลยที่ ๑ ได้มีคำสั่งให้ปลดโจทก์ออกจากราชการทหารพร้อมกับถอดยศโจทก์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ไม่ได้หนีราชการทหารในเวลาประจำการเพราะโจทก์ได้แจ้งให้เจ้ากรมช่างโยธาทหารเรือทราบแล้วว่าไม่สามารถปฏิบัติราชการที่ต้นสังกัดได้ เนื่องจากขณะนั้นโจทก์ปฏิบัติหน้าที่ช่วยราชการอยู่ที่คณะกรรมการอาหาร สภาผู้แทนราษฎร โจทก์จึงมิได้มีเจตนาหนีราชการทหารอันเป็นองค์ประกอบความผิดที่สำคัญตามประมวลกฎหมายอาญาทหารมาตรา ๔๕ โจทก์จึงไม่มีความผิดตามข้อกล่าวหาของจำเลยทั้งสอง ทั้งรายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริง ฉบับวันที่

๖ ตุลาคม ๒๕๔๖ ก็ไม่ได้สอบปากคำของเจ้ากรมช่างโยธาทหารเรือ เจ้ากรมกำลังพลทหารเรือ ประธานคณะกรรมการทหารและบุคคลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การที่จำเลยทั้งสองปลดโจทก์ ออกจากราชการทหารโดยอาศัยมติสภากลาโหม ครั้งที่ ๓/๐๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๐๗ และถอดยศโจทก์ตามระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยผู้ไม่สมควรดำรงอยู่ในยศทหารและบรรดาศักดิ์ พ.ศ. ๒๕๐๗ ข้อ ๒ นั้น ก็มีใช้การออกคำสั่งโดยอาศัยกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับที่ ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงเป็นการไม่ชอบ โดยก่อนฟ้องคดีนี้โจทก์ได้ ร้องทุกข์ขอความเป็นธรรมตามพระราชบัญญัติวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ ไปยังต้นสังกัด โจทก์แล้วแต่ยังไม่ได้รับแจ้งผลการกระทำของจำเลยทั้งสองจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ขอให้บังคับจำเลยที่ ๑ เพิกถอนคำสั่ง กระทรวงกลาโหมที่ ๗๘๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่องให้ปลดโจทก์ ออกจากราชการและประกาศกระทรวงกลาโหมเรื่องพระราชทานพระบรมราชานุญาติถอดยศโจทก์ ออกจากยศทหาร ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ และให้จำเลยทั้งสองมีคำสั่งบรรจุโจทก์ เข้ารับราชการทหารตามตำแหน่งหน้าที่และยศทหารตามเดิม หากจำเลยทั้งสองไม่ปฏิบัติตามขอให้ ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนา

จำเลยทั้งสองให้การว่า จำเลยที่ ๑ มีคำสั่งให้โจทก์ไปช่วยราชการสำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหมและปฏิบัติงานคณะกรรมการทหาร สมาชิกแทนราษฎรมีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ ก่อนครบกำหนดดังกล่าว ประธานคณะกรรมการทหาร สมาชิกแทนราษฎรได้มีหนังสือขอให้โจทก์ช่วยราชการต่อไปอีก มีกำหนด ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่จำเลยที่ ๒ ได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ โจทก์ไปช่วยราชการและให้กลับเข้ารับราชการที่กองทัพเรือในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เมื่อโจทก์มีได้รายงานตัวกลับเข้ารับราชการนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดช่วยปฏิบัติราชการ เกินกว่า ๑๕ วัน จึงเป็นความผิดฐานหนีราชการทหารตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร มาตรา ๔๕ จำเลยที่ ๒ ได้ตั้งคณะกรรมการสอบสวนกรณีดังกล่าวซึ่งมีมติว่า การกระทำของ โจทก์เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยชอบด้วยกฎหมาย หนีราชการในเวลา ประจำการและขาดราชการทหารหรือละทิ้งหน้าที่ จำเลยที่ ๒ จึงได้รายงานต่อไปยังจำเลยที่ ๑ เพื่อพิจารณาปลดออกจากราชการและถอดยศโจทก์ ต่อมาจำเลยที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งปลดโจทก์ ออกจากราชการเป็นนายทหารกองหนุน ไม่มีเบี้ยหวัด สังกัด กพ.ทร. เนื่องจากการกระทำ ความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการพร้อมกับได้ดำเนินการถอดยศของโจทก์ อันเป็นไปตามมติสภากลาโหมและระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยผู้ไม่สมควรดำรงอยู่ใน ยศทหารและบรรดาศักดิ์ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบ

ราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ การดำเนินการของจำเลยทั้งสองตามฟ้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ขอให้ยกฟ้อง

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองในคดีนี้เพื่อขอให้บังคับจำเลยที่ ๑ เพิกถอนคำสั่งและประกาศเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปลดโจทก์ออกจากราชการและถอดยศโจทก์ออกจากยศทหารและให้จำเลยทั้งสองมีคำสั่งบรรจุโจทก์เข้ารับราชการตำแหน่งหน้าที่และยศทหารเดิมโดยอ้างว่าคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ ๗๘๙/๒๕๔๖ ฉบับลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่องให้ปลดนายทหารสัญญาบัตรออกจากราชการและประกาศกระทรวงกลาโหมเรื่องพระราชทานพระบรมราชานุญาตถอดยศโจทก์ออกจากยศทหาร ฉบับลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ เป็นการดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อพิจารณาตามคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ ๗๘๙/๒๕๔๖ และประกาศกระทรวงกลาโหมเรื่องพระราชทานพระบรมราชานุญาตถอดยศ อันเป็นส่วนหนึ่งของคำฟ้องแล้วจะเห็นได้ว่าคำสั่งและประกาศดังกล่าวระบุถึงสาเหตุที่ปลดโจทก์ออกจากราชการและถอดยศโจทก์ออกจากยศทหารเนื่องจากโจทก์กระทำความผิดหนีราชการทหารในเวลาประจำการ มิใช่เป็นการระบอบอย่างชัดแจ้งว่าการปลดและถอดยศออกจากราชการทหารสืบเนื่องจากการกระทำความผิดวินัยทหาร ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยตรง ดังนั้น กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์อ้างว่าจำเลยทั้งสองซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบข้าราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ อันเป็นหน่วยงานทางปกครองกระทำการปลดโจทก์ออกจากราชการโดยอาศัยมติสภากลาโหมครั้งที่ ๓/๒๕๐๗ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๐๗ และถอดยศโจทก์ออกจากยศทหาร ตามระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยผู้ไม่สมควรดำรงอยู่ในยศทหาร และบรรดาศักดิ์ พ.ศ. ๒๕๐๗ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้อำนาจศาลปกครองพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และคดีพิพาทอื่นตามที่บัญญัติในมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง แต่โดยที่มาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติให้การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง และโดยที่คดีนี้ข้อเท็จจริงจากคำฟ้องโจทก์กล่าวอ้างว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากจำเลยที่ ๑ โดยปลัดกระทรวงกลาโหมได้มีคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ ๗๘๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ปลดโจทก์ออกจากราชการเป็นทหารกองหนุน ไม่มีเบี้ยหวัดบำนาญ เนื่องจากกระทำความผิดฐานหนีราชการในเวลาประจำการ ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ บัญญัติว่า วินัยทหาร คือการที่ทหารต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหาร ดังนั้น การที่ทหารไม่มาปฏิบัติราชการหรือหนีราชการทหารจึงเป็นความผิดต่อวินัยทหาร ประกอบกับ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ทหารผู้ใดกระทำความผิดต่อวินัยทหารจักต้องรับทัณฑ์ตามที่ปรากฏในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และอาจต้องถูกปลดจากประจำการหรือถูกถอดยศทหาร ดังนั้น การที่จำเลยที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงทัณฑ์โจทก์กระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการ และจำเลยที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามข้อบังคับ กท. ว่าด้วยการบรรจุ ปลด ย้าย เลื่อน และลดตำแหน่งข้าราชการกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๒ หมวด ๑ ข้อ ๔ (๒) และคำสั่ง กท. (เฉพาะ) ที่ ๑๓๕/๔๓ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๔๓ ผนวก ก. ข้อ ๑.๓๖ มีคำสั่งกระทรวงกลาโหม ที่ ๗๘๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ปลดออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการ และมีประกาศกระทรวงกลาโหม ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๔๖ ถอดยศโจทก์ จึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารตามมาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ คดีพิพาทดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษามาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ โจทก์เป็นอดีตข้าราชการทหาร ยื่นฟ้องกระทรวงกลาโหม ที่ ๑ กองทัพอากาศ ที่ ๒ จำเลย ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตาม มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องทำให้การสรุปได้ว่า ขณะโจทก์รับราชการที่กรมช่างโยธาทหารเรือ ซึ่งเป็นส่วนราชการสังกัดจำเลยที่ ๒ ได้รับคำสั่งจากจำเลยที่ ๑ ให้ไปปฏิบัติงานที่

คณะกรรมการทหาร สถาปนาราษฎร เป็นเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๕ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๖ เมื่อครบกำหนดประธานคณะกรรมการทหารขอให้ช่วยปฏิบัติงานต่อและแจ้งว่าปลัดกระทรวงกลาโหมจะทำหนังสือแจ้งจำเลยที่ ๒ ว่าอนุญาตให้โจทก์อยู่ปฏิบัติราชการชั่วคราวที่สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมจนถึงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ โจทก์กลับไปรายงานตัวในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่ถูกจำเลยที่ ๒ ตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงทัณฑ์ กรณีกระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการเกินกว่า ๑๕ วัน และจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งให้ปลดโจทก์ออกจากราชการทหารพร้อมกับถอดยศโจทก์ตามที่คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงเสนอ โจทก์เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบเพราะโจทก์มิได้เจตนาหนีราชการทหาร อันเป็นองค์ประกอบความผิดที่สำคัญตามประมวลกฎหมายอาญาทหารมาตรา ๔๕ รายงานผลการสอบสวนข้อเท็จจริงก็ไม่ได้สอบปากคำของบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย คำสั่งปลดออกจากราชการและถอดยศอาศัยตามมติสภากลาโหมครั้งที่ ๓/๐๗ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๐๗ และระเบียบกระทรวงกลาโหมว่าด้วยผู้ไม่สมควรดำรงอยู่ในยศทหารและบรรดาศักดิ์ พ.ศ. ๒๕๐๗ ข้อ ๒ นั้น มิใช่คำสั่ง กฎ หรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงฟ้องขอให้บังคับจำเลยที่ ๑ เพิกถอนคำสั่งปลดโจทก์ออกจากราชการและประกาศถอดยศ และให้จำเลยทั้งสองบรรจุโจทก์กลับเข้ารับราชการทหารตามเดิม จำเลยทั้งสองให้การว่า เมื่อจำเลยที่ ๒ มีคำสั่งดลให้โจทก์ไปช่วยราชการและให้กลับเข้ารับราชการในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่โจทก์มิได้รายงานตัวกลับเข้ารับราชการนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดช่วยปฏิบัติราชการเกินกว่า ๑๕ วัน จึงเป็นความผิดฐานหนีราชการทหารตามประมวลกฎหมายอาญาทหาร มาตรา ๔๕ จำเลยที่ ๒ จึงตั้งคณะกรรมการสอบสวนซึ่งมีมติว่าการกระทำของโจทก์เป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยชอบด้วยกฎหมายหนีราชการในเวลาประจำการและขาดราชการทหารหรือละทิ้งหน้าที่ จำเลยที่ ๑ จึงมีคำสั่งปลดโจทก์ออกจากราชการและถอดยศ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ การดำเนินการของจำเลยทั้งสองชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง

คดีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของจำเลยที่ ๑ ที่ให้ปลดโจทก์ออกจากราชการพร้อมกับดำเนินการถอดยศของโจทก์นั้น เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารหรือไม่ เห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยวินัยทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “วินัยทหารคือการที่ทหารต้องประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหาร” และมาตรา ๗ บัญญัติว่า “ทหารผู้ใดกระทำความผิดต่อวินัยทหาร จักต้องรับทัณฑ์ตามวิธีที่ปรากฏในหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ และอาจต้องถูกปลดจากประจำการหรือถูกถอดจากยศทหาร” ดังนั้น การที่จำเลยที่ ๒ มีคำสั่งดลให้

โจทก์ไปช่วยราชการและให้กลับเข้ารับราชการในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แต่โจทก์มิได้รายงานตัวกลับเข้ารับราชการนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดช่วยปฏิบัติราชการเกินกว่า ๑๕ วัน กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา และหนีราชการทหารหรือละทิ้งหน้าที่อันเป็นการไม่ประพฤติตามแบบธรรมเนียมของทหารและถือเป็นการผิดต่อวินัยทหาร ต้องรับทัณฑ์อาจต้องถูกปลดจากประจำการหรือถูกถอดจากยศทหาร เมื่อจำเลยที่ ๒ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงและพิจารณาลงทัณฑ์โจทก์กรณีกระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการ และจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งกระทรวงกลาโหมที่ ๗๘๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ให้ปลดโจทก์ออกจากราชการเนื่องจากกระทำความผิดฐานหนีราชการทหารในเวลาประจำการ กรณีจึงเป็นการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร ซึ่งศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามมาตรา ๒๗๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายปัญญา ภูมิ การสุทธิ์ โจทก์ กระทรวงกลาโหม ที่ ๑ กองทัพเรือ ที่ ๒ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎาพร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกษม
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๙/๒๕๕๙ ศาลปกครองกลาง
ศาลแพ่ง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นและผู้แทนของนิติบุคคลยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ได้ถูกบริษัท ยื่นคำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมกรรมการและอำนาจกรรมการบริษัทโดยอาศัยมติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นที่เรียกประชุมโดยผู้ถือหุ้นมิใช่โดยผู้จัดการบริษัท การประชุมและมติที่ประชุมดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกรรมการของบริษัท และอ้างว่าการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การรับจดทะเบียนตามมติที่ประชุมดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยนั้น คดีนี้ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า การประชุมและมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนที่พิพาทได้เมื่อบริษัท เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการค้าเพื่อแสวงหากำไรและเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก รัฐจึงได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้การก่อตั้ง การดำเนินกิจการ ตลอดจนการเลิกกิจการของนิติบุคคลต้องเป็นไปตามขั้นตอนและจดทะเบียน หากมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็ต้องนำความไปแจ้งต่อนายทะเบียนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิว่านิติบุคคลนั้นเป็นบุคคลตามกฎหมายมีความสามารถที่จะทำนิติกรรมได้และเพื่อเปิดเผยให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ถึงสถานะ อำนาจหน้าที่ของกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นๆ ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อรับรองสิทธิของนิติบุคคลในทางแพ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องทางปกครอง สถานภาพของผู้ฟ้องคดีจะเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่จึงต้องเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ถือหุ้นของบริษัทเป็นหลักซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง มิใช่อยู่ที่การรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

เมื่อศาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางแพ่งเป็นสำคัญแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๙/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง

ระหว่าง { ศาลปกครองกลาง
ศาลแพ่ง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นายประยูร อัครบวร ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๑ อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๒ นายทะเบียน ส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลาง สำนักงานทะเบียนธุรกิจกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๐๘/๒๕๕๗ ความว่า ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นและมีตำแหน่งเป็นกรรมการผู้จัดการบริษัท ส่งเสริมการค้าเอสเอ็มอี จำกัด ซึ่งมีสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.)

เป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่า บริษัทส่งเสริมการค้าเอสเอ็มอี จำกัด ยื่นคำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท โดยอาศัยมติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกรรมการบริษัท หากผู้ฟ้องคดีมีข้อคัดค้านการจดทะเบียนให้ยื่นหนังสือคัดค้านพร้อมเหตุผลและหลักฐานประกอบคำคัดค้าน ภายในเวลา ๑๐ วัน หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้รับหนังสือคัดค้านภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวหรือคำคัดค้านไม่อาจรับฟังได้หรือหลักฐานประกอบคำคัดค้านไม่อาจเชื่อถือได้ตามกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะตรวจพิจารณาคำขอจดทะเบียนต่อไป แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบุที่อยู่ทางไปรษณีย์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจน ทำให้พนักงานไปรษณีย์ไม่สามารถนำส่งให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีได้ทราบเรื่องดังกล่าวหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับจดทะเบียนตามคำขอของบริษัทฯ ไปแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงไม่อาจใช้สิทธิคัดค้านการจดทะเบียน ซึ่งต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๗ ลงนามโดยผู้อำนวยการส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลางแจ้งว่า เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการตามคำขอของบริษัทฯ ไว้แล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ เนื่องจากเห็นว่า การดำเนินการจัดประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เป็นไปตามขั้นตอนของกฎหมาย ข้อบังคับของบริษัทและระเบียบที่เกี่ยวข้อง หากไม่เห็นด้วยกับคำสั่ง ขอให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งคำสั่งภายใน ๑๕ วันนับแต่วันได้รับหนังสือ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า คำสั่งรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ยืนยันตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับจดทะเบียนเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับจดทะเบียนตามคำขอของบริษัทฯ ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๓๐ เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงและมีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอย่างเพียงพอ เพราะหนังสือแจ้งการจดทะเบียนที่มีถึงผู้ฟ้องคดีระบุที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ทราบถึงการพิจารณารับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังเร่งรัดการรับจดทะเบียนตามคำขอโดยไม่มีเหตุเร่งด่วนหรือเหตุอื่นที่จะอ้างได้ตามกฎหมาย ทั้งที่ยังไม่ครบกำหนดเวลายื่นหนังสือคัดค้านของผู้ฟ้องคดี (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๗ แจ้งการขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติม

กรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท โดยให้ยื่นหนังสือคัดค้านภายใน ๑๐ วัน และมีคำสั่งรับจดทะเบียนวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗) จึงเป็นการใช้อำนาจที่ขาดความเป็นกลางและไม่รับฟังพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงก่อนพิจารณามีคำสั่งรับจดทะเบียน นอกจากนี้ การรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ยังเป็นการขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัทไม่เป็นไปตามขั้นตอนของข้อบังคับของบริษัท และระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท พ.ศ. ๒๕๓๘ และเป็นการจดทะเบียนตามมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญตามที่กฎหมายกำหนดและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

๑. ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการตามคำร้องขอของบริษัท

๒. ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยืนยันความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และ

๓. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชดใช้ค่าเสียหายจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท จากกรณีผู้ฟ้องคดีถูกเลิกจ้างอันเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการ ทำให้ฝ่ายสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) อาศัยเป็นช่องทางเรียกประชุมกรรมการบริษัท และมีมติเลิกจ้างผู้ฟ้องคดีในฐานะลูกจ้างของบริษัท เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกรรมการผู้จัดการ (ต่อมา ศาลปกครองกลางมีคำสั่งลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๘ ไม่รับคำฟ้องในข้อหานี้ไว้พิจารณา เนื่องจากเห็นว่าเป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างบริษัท ซึ่งเป็นนายจ้าง กับผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นลูกจ้าง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องบางข้อหาดังกล่าว คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด)

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ส่งหนังสือแจ้งการจดทะเบียนโดยระบุที่อยู่ของผู้ฟ้องคดีอย่างชัดเจนตามภูมิสำเนาที่ปรากฏในหนังสือรับรองนิติบุคคล และการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าไม่ทราบเรื่องการพิจารณารับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกล่าวอ้างเพื่อปฏิเสธข้อเท็จจริง เพราะบริษัท โดยผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ แจ้งให้ทราบว่า ขอคัดค้านการจดทะเบียนแก้ไขเกี่ยวกับกรรมการออกจากตำแหน่ง

และกรรมการเข้าใหม่ เนื่องจากการดำเนินการจัดประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเรียกประชุมของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นการเรียกประชุมข้อที่ไม่ชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๗๔ วรรคสอง ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงทราบถึงสิทธิของตนแต่แรกและได้คัดค้านคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามความประสงค์ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาคำขอและรับจดทะเบียนให้เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๗ เนื่องจากเห็นว่าการประชุมผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมิใช่การจัดประชุมข้อตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างทั้งเป็นการยื่นคำขอจดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้พิจารณาคำขอจดทะเบียน คำคัดค้านอย่างละเอียดถี่ถ้วน และได้พิจารณาคำคัดค้านตลอดจนคำอุทธรณ์ได้แยบยลรอบคอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัทฯ จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย อนึ่ง ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องขอเพิกถอนมติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ต่อศาลแพ่งไว้แล้วเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๒๓๓/๒/๒๕๔๗

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้จะต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นก่อนว่าการจัดประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๗๔ วรรคสอง หรือไม่ และมีมติของที่ประชุมดังกล่าวที่จัดประชุมโดยสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๔๕ หรือไม่ จึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนบริษัท หรือไม่ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุติว่ามติที่ประชุมดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงจะสามารถพิจารณาคำขอจดทะเบียนของบริษัทฯ ได้

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการตามคำขอของบริษัทฯ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับจดทะเบียน และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถือเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แม่คดีนี้มีหลายประเด็นเกี่ยวพันกันโดยมีประเด็นหลักซึ่งเป็นประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดีที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งรับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกันที่จำเป็นต้องวินิจฉัยเสียก่อนว่า การเรียกประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นชอบด้วยมาตรา ๑๑๗๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และมติของที่ประชุมดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แม้ประเด็นดังกล่าวจะเป็นประเด็นที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาก็ตาม แต่เมื่อประเด็นหลักเป็นประเด็นที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาได้ ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

ศาลแพ่งเห็นว่า แม่คดีนี้จะมีประเด็นให้ต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่การจะวินิจฉัยประเด็นดังกล่าวได้นั้น จำต้องวินิจฉัยข้อโต้แย้งเกี่ยวกับมติที่ประชุมใหญ่วิสามัญผู้ถือหุ้นในวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ว่าชอบด้วยบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัทหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เพราะหากข้อเท็จจริงฟังได้ว่ามติที่ประชุมใหญ่ดังกล่าวขัดต่อกฎหมาย ถึงแม้คำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับจดทะเบียนกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท จะได้ดำเนินการโดยถูกต้องและปฏิบัติตามขั้นตอนโดยชอบด้วยกฎหมายทุกประการแล้วก็ตาม คำสั่งดังกล่าวก็ยังคงต้องถูกเพิกถอนเพราะเหตุที่มติที่ประชุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า ขณะเกิดเหตุผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือหุ้นและกรรมการผู้จัดการบริษัทส่งเสริมการค้าเอสเอ็มอี จำกัด ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมา บริษัทฯ ยื่นคำขอจดทะเบียนแก้ไขเพิ่มเติมกรรมการและอำนาจกรรมการบริษัทโดยอาศัยมติของที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้น ครั้งที่ ๑/๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกรรมการบริษัท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งเรื่องดังกล่าวแก่ผู้ฟ้องคดีและแจ้งว่าหากมีข้อคัดค้านการจดทะเบียนให้ยื่นหนังสือคัดค้านพร้อมเหตุผลและหลักฐานประกอบภายในเวลาที่กำหนด แต่ระบุที่อยู่ทางไปรษณีย์ของผู้ฟ้องคดีไม่ชัดเจน ทำให้ผู้ฟ้องคดีทราบเรื่องดังกล่าวหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบตามคำขอของบริษัทฯ ไปแล้วและไม่อาจใช้สิทธิคัดค้าน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งรับผิดชอบเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการตามคำขอของบริษัทฯ ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การจัดประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ นั้นเป็นการเรียกประชุมโดยผู้ถือหุ้น มิใช่โดยผู้จัดการบริษัทฯ การประชุมและมติที่ประชุมดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๑๙ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ยืนยันตามความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับผิดชอบเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ทั้งขัดต่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท ไม่เป็นไปตามขั้นตอนของข้อบังคับบริษัทและระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลางว่าด้วยการจดทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท พ.ศ. ๒๕๓๘ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับผิดชอบเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการตามคำร้องขอของบริษัทฯ และให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การทำนองเดียวกันว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่รับผิดชอบเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัทฯ ได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้ทราบถึงสิทธิของตนแต่แรกและได้คัดค้านคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามความประสงค์แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาคำขอและรับผิดชอบเพราะเห็นว่าการประชุมผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การจัด

ประชุมช้อนตามและผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง ทั้งเป็นการยื่นคำขอจดทะเบียนที่ถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามได้พิจารณาคำขอจดทะเบียนคำคัดค้านอย่างละเอียดถี่ถ้วน และได้พิจารณาคำคัดค้าน ตลอดจนคำอุทธรณ์อย่างรอบคอบแล้ว

ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จึงสืบเนื่องมาจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ รับผิดชอบเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจกรรมการของบริษัท ทำให้ผู้ฟ้องคดีพ้นจากการเป็นกรรมการของบริษัทส่งเสริมการค้าเอสเอ็มอี จำกัด เมื่อบริษัท จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินธุรกิจการค้า โดยขณะเกิดเหตุมีผู้ฟ้องคดีเป็นกรรมการบริษัทผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท และอ้างว่าการประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ เป็นการประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การรับจดทะเบียนตามมติที่ประชุมดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยนั้น คดีนี้ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า การประชุมและมติที่ประชุมวิสามัญผู้ถือหุ้นเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยหุ้นส่วนและบริษัท หรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนที่พิพาทได้ เมื่อบริษัท เป็นนิติบุคคลมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการค้าเพื่อแสวงหากำไรและเกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก รัฐจึงได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ให้การก่อตั้ง การดำเนินกิจการ ตลอดจนการเลิกกิจการของนิติบุคคลต้องเป็นไปตามขั้นตอนและจดทะเบียน หากมีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญก็ต้องนำความไปแจ้งต่อนายทะเบียนด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรับรองสิทธิว่านิติบุคคลนั้นเป็นบุคคลตามกฎหมาย มีความสามารถที่จะทำนิติกรรมได้และเพื่อเปิดเผยให้บุคคลภายนอกได้รับรู้ถึงสถานะ อำนาจหน้าที่ของกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นๆ ซึ่งกระบวนการและขั้นตอนตามกฎหมายนี้เป็นไปเพื่อรับรองสิทธิของนิติบุคคลในทางแพ่งเท่านั้น มิใช่เป็นเรื่องทางปกครอง สถานภาพของผู้ฟ้องคดีจะเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่จึงต้องเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ถือหุ้นของบริษัทเป็นหลักซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่ง มิใช่อยู่ที่การรับจดทะเบียนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อศาลจำต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางแพ่งเป็นสำคัญแล้วข้อพิพาทในคดีนี้ จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายประยูร อัครบวร ผู้ฟ้องคดี กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๑ อธิบดีกรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๒ นายทะเบียน ส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลางสำนักงานทะเบียนธุรกิจ กรมพัฒนาธุรกิจการค้า ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นิติราชการ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๐/๒๕๕๙ ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดนครสวรรค์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่านำดินที่ขุดลอกคลองสาธารณะประโยชน์
มากมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองบางส่วนทั้งยังขุดคันดินสระน้ำสาธารณะซึ่งเดิมใช้เป็นทางเดิน
ทำให้ไม่สามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ถมออกจาก
ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วปรับสภาพดินให้เป็นไปตามเดิมและให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดิน
และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ให้กลับหลุมที่ขุดในบริเวณสระน้ำสาธารณะประโยชน์ให้เป็นคันดินกว้างตามเดิม
และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีขุดหลุมในบริเวณดังกล่าวอีก คดีนี้อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกสั่งให้
แยกคดีเป็นสองข้อหา โดยข้อหาแรกฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองซึ่งติดอยู่กับที่ดินของ
ผู้ฟ้องคดีแล้วนำดินที่ขุดมากลบบถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ถือเป็นคดีนี้ ส่วนข้อหาที่สอง
ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขุดคันดินสระเพลง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้
ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินมากลบบถมที่ขุดให้เป็นเหมือนเดิมให้แยกเป็นคดีใหม่ จึงมีปัญหาที่
จะต้องพิจารณาเฉพาะข้อหาแรกเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ขุดลอก
คลองมากมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ถมออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี
แล้วปรับสภาพดินให้เป็นไปตามเดิมและให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินและค่าใช้จ่าย
อื่นๆ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินที่นำดินไปถมมิใช่เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่เป็น
คลองสาธารณะประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีบุกรุก ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง
ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ
ครอบครองที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นคลองสาธารณะประโยชน์อันเป็นสาธารณะสมบัติของ
แผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อยู่ในอำนาจพิจารณา
พิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๐/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง { ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดนครสวรรค์

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองพิษณุโลกโดยสำนักงานศาลปกครองส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจ และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

นางสมใจ กลิ่นชื่น ที่ ๑ นางจำรวน คำประกอบ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลลำโรงชัย ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองพิษณุโลก เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๙/๒๕๕๘ สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) เลขที่ ๑๐๐ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๕ ตำบลลำโรงชัย (ลำโรงชัย) อำเภอท่าตะโก (ไพศาลี) จังหวัดนครสวรรค์ เนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๑ งาน ๗๕ ตารางวา ได้รับสิทธิครอบครองมาจากบิดาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยครอบครองทำประโยชน์และเสียภาษีบำรุงท้องที่มาโดยตลอด

ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ทางราชการทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง นำเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจปรากฏว่าได้เนื้อที่ประมาณ ๓๐ ไร่ ๒ งาน ๙๑ ตารางวา (ขณะยื่นฟ้องอยู่ระหว่างการดำเนินการออกโฉนดที่ดินของเจ้าหน้าที่) ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีมีโครงการขุดลอกคลองสาธารณะประโยชน์ซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้รับจ้างจากผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการขุดลอกคลองซึ่งอยู่ด้านทิศตะวันออกแล้วนำดินที่ขุดลอกมาถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๔๕ ตารางวา ทั้งยังขุดคันดินสระน้ำสาธารณะ (สระเพลง) ซึ่งเป็นทางเดินริมสระอยู่ทางทิศใต้ของที่ดินของผู้ฟ้องคดี เพื่อกลั่นแกล้งผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ถมออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วปรับสภาพดินให้เป็นไปตามเดิมและให้ชดเชยค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินและค่าใช้จ่ายอื่นๆ รวมเป็นเงิน ๘,๐๐๐ บาท และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลับหลุมที่ขุดในบริเวณสระน้ำสาธารณะประโยชน์ให้เป็นคันดินกว้างตามเดิม และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการขุดหลุมในบริเวณดังกล่าวอีก

ต่อมา อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกมีคำสั่งให้แยกคดีเป็นสองข้อหาและพิจารณาพิพากษาแยกกันไป โดยให้แยกข้อหาที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดคันดินสระเพลง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินมากลบหลุมที่ขุดให้เป็นเหมือนเดิมออกเป็นคดีใหม่ คงเหลือข้อหาที่ฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองซึ่งติดอยู่กับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วนำดินที่ขุดมากลบถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองทำประโยชน์ที่ดินตาม สค. ๑ จำนวน ๒๔ ไร่ ๑ งาน ๗๕ ตารางวา จริง แต่ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตหวงห้ามของทางราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๙๓ ซึ่งในขณะนั้นอำเภอไพศาลีเป็นตำบลหนึ่งในเขตปกครองของอำเภอท่าตะโก ย่อมไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ การรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นเพียงการรังวัดเพื่อตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อเข้ากระบวนการพิสูจน์สิทธิของอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐเท่านั้น และตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าเมื่อมีการรังวัดที่ดินแล้วปรากฏว่าที่ดินมีเนื้อที่ ๓๐ ไร่ ๒ งาน ๙๑ ตารางวา เอกสารดังกล่าวเป็นเพียงใบไต่สวนสิทธิเท่านั้น ผู้ฟ้องคดียังมีได้มีสิทธิในที่ดินส่วนเกิน (จากจำนวน ๒๔ ไร่ ๑ งาน ๗๕ ตารางวา) เพราะยังไม่ได้พิสูจน์สิทธิการได้มาว่าถูกต้องหรือไม่ ซึ่งตามสภาพข้อเท็จจริงคลองสาธารณะที่ทำการขุดลอกนั้นเดิมมีขนาดความกว้างประมาณ ๓๐ เมตร และเคยใช้เป็นเส้นทางสัญจรทางน้ำ ต่อมาเส้นทางจราจรทางบกสะดวกกว่าจึงเลิกใช้เส้นทางสัญจรทางน้ำ ประกอบกับคลองดินเขินราษฎรจึงบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์และ

ถือสิทธิครอบครอง ผู้ฟ้องคดีมีพฤติกรรมการจะบุกรุกครอบครองเช่นกัน และการขุดลอกคลองของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า การรังวัดของเจ้าพนักงานที่ดินในครั้งนั้นเป็นการสำรวจรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีได้รับโอนสิทธิครอบครองมาจากผู้มีสิทธิครอบครองก่อนซึ่งครอบครองที่ดินมาก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี และอำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๔๘๓ ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ตามแนวเขตที่ปักหลักเขตไว้ต่อเนื่องมาโดยตลอด และไม่มีเจตนาบุกรุกที่ดินตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง ทั้งคลองสาธารณะที่ทำการขุดนั้นเดิมเป็นทางเกวียน ไม่ใช่คลองสาธารณะตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า ผู้ฟ้องคดียังพิสูจน์ไม่ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีที่ดินจำนวนเนื้อที่เท่าใด เอกสารที่นำมาประกอบการฟ้องเป็นเพียงใบสอยเขตใบไต่สวน และการออกรังวัดดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีไม่ได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปทำการรังวัดชี้เขต เพราะที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ติดกับทางสาธารณประโยชน์ที่ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้มีหน้าที่ดูแล การขุดลอกคลองของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตสาธารณะซึ่งเดิมเป็นคลองสาธารณะ ไม่ใช่ทางเกวียนตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้าง

ศาลปกครองพิชฌุโลกเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ขุดลอกคลองซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วนำดินที่ขุดมากลบถมทำเป็นถนนในที่ดินของผู้ฟ้องคดีรวมเนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๔๕ ตารางวา และมีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ถมออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีพร้อมปรับสภาพดินให้เป็นไปตามเดิมและให้ชดเชยค่าใช้จ่าย อันเป็นการกล่าวอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทเป็นแนวเขตคลองสาธารณะเดิม อีกทั้งผู้ฟ้องคดียังพิสูจน์ไม่ได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีมีเนื้อที่เท่าใด ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้บุกรุกแนวเขตคลองสาธารณประโยชน์ จึงเห็นได้ว่าคดีนี้ที่ดินบริเวณพิพาท คู่กรณีทั้งสองฝ่ายซึ่งฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน อีกฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐยังโต้แย้งกันว่า ผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากัน ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความยุติเบื้องต้นเสียก่อนว่าที่ดินบริเวณพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีอันเป็นที่ดินของเอกชน หรือเป็นแนวเขตคลองสาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ จึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือไม่ และพิจารณาถึงความเสียหายของผู้ฟ้องคดีต่อไปได้ การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากันย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่มีบัญญัติเรื่องนั้นไว้

เป็นพิเศษ และศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินได้แก่ ศาลยุติธรรม คดีนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ศาลจังหวัดนครสวรรค์เห็นว่า ข้อเท็จจริงปรากฏชัดว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินแปลงหนึ่งใกล้กับสระน้ำสาธารณะ (สระเพลง) และอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคูคลองและปรับแนวดินตรงบริเวณคันคลองสระน้ำสาธารณะดังกล่าว จึงมีคำขอบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ขุดจากสระน้ำออกจากที่ดินผู้ฟ้องคดี และปรับคันดินตามแนวสระน้ำเหมือนเดิมเช่นก่อนที่จะมีการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีให้การต่อสู้ทำนองว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในอันที่จะขุดลอกคูคลองสาธารณะ ทางเดินที่สาธารณะ เพื่อการพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยหาดังเป็นประเด็นพิพาทโดยตรงเกี่ยวกับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นของตนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใดไม่ หากแต่เป็นการยกขึ้นกล่าวอ้างลอยๆ ในคำให้การเพื่อสนับสนุนการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ดันเหตุอันเป็นที่มาของการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากการขุดลอกสระน้ำและปรับไถที่ตรงคันคลองสระน้ำนั้นแล้วทำให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีประเด็นโดยตรงถึงสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ดินที่ครอบครองทำประโยชน์อยู่อีกจึงจะนำคำให้การเกี่ยวกับที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดียกขึ้นกล่าวอ้างอย่างฟุ่มเฟือยมาตั้งเป็นประเด็นโดยตรงเพื่อให้เกิดประเด็นพิพาทขึ้นว่าคดีมีปัญหาต้องวินิจฉัยก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหาได้ไม่ และเฉพาะอย่างยิ่งคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีที่ให้ชัดใช้ค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินนั้นก็เห็นได้ว่าเกิดจากความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทั้งสิ้น ประกอบกับคำขอที่ให้นำดินที่ถมออกจากที่ดินผู้ฟ้องคดีนั้นก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีตามกฎหมายที่ต่อเนื่องมาจากการขุดลอกคูคลองสระน้ำสาธารณะนั้นว่าชอบที่จะกระทำได้หรือไม่ก่อน และโดยอาศัยหลักความชอบด้วยกฎหมายตามบทบัญญัติใด หากไม่เช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการที่ศาลยุติธรรมจำต้องพิจารณาการกระทำอันเป็นการกระทำในทางปกครองหรือนิติกรรมทางปกครองด้วย ทั้งๆ ที่เป็นอำนาจของศาลปกครองล้วนๆ ดังที่ได้แยกเขตอำนาจนี้ไป ตลอดจนยังเห็นได้ชัดจากแผนที่ในหนังสือแก้ไขคำฟ้องว่าบริเวณที่มีการขุดหลุมโดยผู้ถูกฟ้องคดีนั้นจะห่างจากที่ตั้งของที่ดินผู้ฟ้องคดีและอยู่ในแนวถนนเดียวกันกับที่ตั้งประปาหมู่บ้านสำโรงชัยซึ่งหาไม่ประเด็นว่าที่ดินผู้ฟ้องคดีเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่เลย หากแต่ประเด็นแห่งคดีทั้งหมดล้วนสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิของผู้ฟ้องคดีในอันที่จะครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ฉะนั้นกรณีจึงเป็นคดีพิพาท

เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของผู้ถูกฟ้องคดีอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นราษฎรยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลลำโรงชัยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การ สรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหลักฐาน สด. ๑ เลขที่ ๑๐๐ หมู่ ๔ ตำบลลำโรงชัย อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ โดยรับโอนสิทธิครอบครองมาจากผู้มีสิทธิครอบครองคนก่อน เดิมที่ดินแปลงดังกล่าวมีเนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๑ งาน ๗๕ ตารางวา ต่อมาทางราชการทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดิน ผู้ฟ้องคดีทั้งสองนำเจ้าหน้าที่ทำการเดินสำรวจปรากฏว่าได้เนื้อที่ประมาณ ๓๐ ไร่ ๒ งาน ๙๑ ตารางวา แต่ในการขุดลอกคลองตามโครงการขุดลอกคลองสาธารณะประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้รับจ้างของผู้ถูกฟ้องคดีได้นำดินที่ขุดลอกคลองมาถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๔๕ ตารางวา ทั้งยังขุดคันดินสระน้ำสาธารณะ (สระเพลง) ซึ่งเดิมใช้เป็นทางเดิน ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองไม่สามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ถมออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วปรับสภาพดินให้เป็นไปตามเดิมและให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินและค่าใช้จ่ายอื่นๆ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีกลบหลุมที่ขุดในบริเวณสระน้ำสาธารณะประโยชน์ให้เป็นคันดินกว้างตามเดิม และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการขุดหลุมในบริเวณดังกล่าวอีก ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสองครอบครองทำประโยชน์ที่ดินตาม สด. ๑ จำนวน ๒๔ ไร่ ๑ งาน ๗๕ ตารางวา จริง แต่ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในเขตหวงห้ามของทางราชการทหาร และที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่าเมื่อมีการรังวัดที่ดินแล้วปรากฏว่าที่ดินมีเนื้อที่ ๓๐ ไร่ ๒ งาน ๙๑ ตารางวา เป็นเพียงไปได้สวนสิทธิ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยังไม่มีสิทธิในที่ดินส่วนเกิน ทั้งการขุดลอกคลองของผู้ถูกฟ้องคดีอยู่ในแนวเขตสาธารณะซึ่งเดิมเป็นคลองสาธารณะ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้บุกรุกแนวเขตสาธารณะประโยชน์ คดีนี้อธิบดีศาลปกครองพิชญ์โลกสั่งให้แยกคดีเป็นสองข้อหา โดยข้อหาแรกฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองซึ่งติดอยู่กับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วนำดินที่ขุดมากลบถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองให้ถือเป็นคดีนี้

ส่วนข้อหาที่สองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขุดคันดินสระเพลง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถเข้าออกที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินมากลบหลุมที่ขุดให้เป็นเหมือนเดิมให้แยกเป็นคดีใหม่นั้น คดีนี้จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาเฉพาะข้อหาแรกเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ขุดลอกคลองมาถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ถมออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วปรับสภาพดินให้เป็นไปตามเดิมและให้ชดใช้ค่าใช้จ่ายในการรังวัดที่ดินและค่าใช้จ่ายอื่นๆ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินที่นำดินไปถมมิใช่เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่เป็นคลองสาธารณะประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีบุกรุก ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นคลองสาธารณะประโยชน์อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางสมใจ กลิ่นชื่น ที่ ๑ นางจำรวน คำประกอบ ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลลำโรงชัย ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

กิตติราชการ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎาทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๑/๒๕๕๙ ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดนครสวรรค์

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่านำดินที่ขุดลอกคลองมาถมเป็นคันคลองในที่ดินของผู้ฟ้องคดีและทำคันคลองอันจะทำให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีและราษฎรรายอื่น ๆ ขอให้รื้อคันคลองและถมกลบคลองให้อยู่ในสภาพเดิม คดีนี้อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกสั่งให้แยกคดีเป็นสองข้อหา โดยข้อหาแรกฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองแล้วนำดินที่ขุดลอกไปถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ถือเป็นคดีนี้ ส่วนข้อหาที่สองฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองและทำคันคลองขวางทางน้ำ จะทำให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีให้แยกเป็นคดีใหม่ จึงมีปัญหาคือจะต้องพิจารณาเฉพาะข้อหาแรกเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ขุดลอกคลองมาถมในที่ดินของตน ขอให้รื้อคันคลองและถมกลบคลองให้อยู่ในสภาพเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ดินที่นำดินไปถมมิใช่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นคลองสาธารณะประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีบุกรุก ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๑/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง { ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดนครสวรรค์

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองพิษณุโลกโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องกรณีเขตอำนาจศาลขัดแย้งกันให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ศาลปกครองพิษณุโลกได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๗๔/๒๕๕๘ ระหว่าง นางพา ฤทธิ์จำ ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลสำโรงชัย ผู้ถูกฟ้องคดี ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของและครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่นาจำนวนเนื้อที่ ๑๕ ไร่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา ตามหลักฐาน สค. ๑ เลขที่ ๑๗๒ หมู่ ๔ ตำบลสำโรงชัย อำเภอไพศาลี (อำเภอท่าตะโก เดิม) จังหวัดนครสวรรค์ ผู้ถูกฟ้องคดีได้เข้าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด แอล ที อาร์ ก่อสร้าง ให้ดำเนินการขุดลอกคลองพร้อมวางท่อระบายน้ำ ผู้รับจ้างได้ขุดลอกคลองซึ่งติดกับ

ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วนำดินที่ขุดมาถมเป็นคันคลองในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนวด้านทิศตะวันตก มีความกว้าง ๘ เมตร ยาว ๔๔๐ เมตร การขุดลอกคลองและทำคันคลองดังกล่าวจะทำให้ น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีและราษฎรรายอื่น ๆ เพราะแนวคลองขวางทางน้ำ ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีและนายอำเภอไพศาลีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนขอให้ศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อคันคลองและถมกลบคลองให้อยู่ในสภาพเดิม

อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกสั่งให้แยกคดีเป็นสองข้อหาและพิจารณาพิพากษาแยกกันไป โดยข้อหาที่หนึ่งฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองแล้วนำดินที่ขุดลอกไปถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ถือเป็นคดีนี้ ส่วนข้อหาที่สองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองและทำคันคลองขวางทางน้ำ จะทำให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีให้แยกเป็นคดีใหม่

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ได้ดำเนินการขุดลอกคลองจริง ตามโครงการแก้ไขปัญหาระบายน้ำให้แก่ประชาชน ซึ่งนายอำเภอไพศาลีผู้มีอำนาจดูแลที่สาธารณะได้ให้ความเห็นชอบโครงการดังกล่าวแล้ว แต่ไม่ได้นำดินไปถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี คลองดังกล่าวเป็นคลองสาธารณะประโยชน์มีความกว้างประมาณ ๓๐ เมตร ผู้ฟ้องคดีมีเจตนาบุกรุกแนวเขตคลองสาธารณะประโยชน์ทำให้พื้นที่ทางราชการเสียหายและไม่อาจพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาระบายน้ำที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ศาลปกครองพิษณุโลกพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ขุดลอกคลองซึ่งอยู่ติดกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วนำดินที่ขุดมาถมเป็นคันคลองในที่ดินของผู้ฟ้องคดีตลอดแนวด้านทิศตะวันตก มีความกว้าง ๘ เมตร ยาว ๔๔๐ เมตร ขอศาลสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อคันคลอง อันเป็นการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทเป็นแนวเขตคลองสาธารณะประโยชน์ดังนั้นคดีนี้จึงต้องพิจารณาให้ได้รับความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินซึ่งผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบ หรือเป็นแนวเขตคลองสาธารณะประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสำคัญ แล้วจึงพิจารณาได้ว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นละเมิดหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาลิทธิในที่ดินว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากันย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติเรื่องนั้นไว้เป็นพิเศษ รวมทั้งต้องพิจารณาประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๖/๒๕๔๘

ศาลจังหวัดนครสวรรค์พิจารณาแล้วเห็นว่า สภาพแห่งคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีนั้นเห็นได้ชัดว่าเป็นการโต้แย้งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งได้ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็น

ราชการส่วนท้องถิ่นและมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในอันที่จะพัฒนาตำบล ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของทางถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ ฯลฯ โดยเฉพาะข้อพิพาทอันเป็นประเด็นสาระสำคัญแห่งคดีนั้นเป็นการปรับไถ่พื้นที่ตรงบริเวณคันคลองซึ่งต่อเนื่องมาจากการขุดลอกคลองสาธารณะประกอบกับตามคำฟ้อง ผู้ฟ้องคดีก็ยืนยันถึงความเสียหายแจ้งชัดว่า การขุดลอกปรับปรุงแนวคันคลองดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายเนื่องจากขวางทางน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมเข้าที่นาของผู้ฟ้องคดี และได้แจ้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีหยุดดำเนินการแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกเฉย อีกทั้งคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีก็เห็นได้ว่ามีเจตนาระสงค์ที่จะให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อคันคลองและกลบถมคลองให้อยู่ในสภาพดั้งเดิมเช่นก่อนที่จะมีการใช้อำนาจตามหน้าที่นั้น ดังนั้นประเด็นแห่งคดีตามคำฟ้องทั้งหมดแท้จริงแล้วจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาผู้ถูกฟ้องคดีว่ากระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งสิ้น หากมีประเด็นเกี่ยวกับที่ดินพิพาทโดยตรงว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ และการที่ผู้ถูกฟ้องคดียกประเด็นนี้ขึ้นอ้างในคำให้การก็เป็นเพียงถ้อยคำพุ่มพวยเพื่อสนับสนุนความชอบธรรมในการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่าประเด็นแห่งคดีไม่ใช่กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการใด ๆ เข้าไปในที่ดินผู้ฟ้องคดีโดยตรงแล้วอ้างว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากแต่เป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการขุดลอกคูคลองสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ที่ดินบุคคลอื่นซึ่งอยู่ใกล้กับคันคลองสาธารณะนั้น เช่นที่ดินผู้ฟ้องคดีนี้ เป็นต้น ดังนั้นจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลลำโรงชัย ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของและครอบครองที่ดินซึ่งเป็นที่ดินจำนวนเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๑ งาน ๒๐ ตารางวา ตามหลักฐาน สค. ๑ เลขที่ ๑๗๒ หมู่ ๔ ตำบลลำโรงชัย อำเภอไพศาลี จังหวัดนครสวรรค์ ถูกผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ขุดลอกคลองมาถมเป็นคันคลองในที่ดินดังกล่าวตลอดแนวด้าน

ทิศตะวันตกมีความกว้าง ๘ เมตร ยาว ๔๕๐ เมตร การขุดลอกคลองและทำคันคลองดังกล่าว จะทำให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีและราษฎรรายอื่นๆ เพราะแนวคลองขวางทางน้ำ ขอให้รื้อคันคลองและถมกลบคลองให้อยู่ในสภาพเดิม ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ได้ขุดลอกคลองจริงตามโครงการแก้ไขปัญหาน้ำแล้งให้แก่ประชาชน แต่ไม่ได้นำดินไปถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีที่ที่นำดินไปถมดังกล่าวเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ที่มีความกว้างประมาณ ๓๐ เมตร ซึ่งผู้ฟ้องคดีบุกรุกทำให้พื้นที่ทางราชการเสียหาย ไม่อาจพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาน้ำแล้งที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้อย่างเพียงพอ สำหรับคดีนี้อธิบดีศาลปกครองพิษณุโลกสั่งให้แยกคดีเป็นสองข้อหา โดยข้อหาแรกฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองแล้วนำดินที่ขุดลอกไปถมในที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ถือเป็นคดีนี้ ส่วนข้อหาที่สองฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีขุดลอกคลองและทำคันคลองขวางทางน้ำ จะทำให้น้ำท่วมที่นาของผู้ฟ้องคดีให้แยกเป็นคดีใหม่ ดังนั้น คดีนี้จึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเฉพาะข้อหาแรกเท่านั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีนำดินที่ขุดลอกคลองมาถมในที่ดินของตน ขอให้รื้อคันคลองและถมกลบคลองให้อยู่ในสภาพเดิม แต่ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ที่ที่นำดินไปถมมิใช่เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่เป็นคลองสาธารณะประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีบุกรุก ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นคลองสาธารณะประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางพา ฤทธิ์จำ ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลสำโรงชัย ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๒/๒๕๔๙ ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่หน่วยงานทางปกครองเป็นโจทก์ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ อดีตข้าราชการในสังกัดเรียกเงินบำนาญคืนตามสัญญาใช้เงินคืนที่จำเลยที่ ๑ ทำไว้ต่อโจทก์โดยมีจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นผู้ค้ำประกัน สืบเนื่องมาจากจำเลยที่ ๑ ถูกผู้มีชื่อกับพวกรวม ๗ คน แจ้งความดำเนินคดีอาญา ก่อนเกษียณอายุราชการ และขอให้โจทก์ระงับการจ่ายเงินบำเหน็จหรือบำนาญไว้จนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ โจทก์ตั้งกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งไล่จำเลยที่ ๑ ออกจากราชการจำเลยที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่ง คณะกรรมการของโจทก์พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ จำเลยที่ ๑ ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกจากราชการและคำสั่งยกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองกลางเมื่อโจทก์เป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นฟ้องอดีตข้าราชการที่อยู่ในสังกัด จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชาอันเนื่องมาจากคำสั่งทางวินัยลงโทษไล่จำเลยที่ ๑ ออกจากราชการทำให้ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง แม้โจทก์กับจำเลยที่ ๑ จะทำข้อตกลงให้จำเลยที่ ๑ คืนเงินบำนาญหากจะต้องเสียสิทธิในการรับภายหลังเอาไว้ก่อนก็ตาม แต่ในการที่จะวินิจฉัยว่าจำเลยที่ ๑ จะต้องคืนเงินบำนาญให้แก่โจทก์หรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า คำสั่งทางวินัยของโจทก์ที่ไล่ลงโทษไล่จำเลยที่ ๑ ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นลักษณะของคดีปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ทั้งจำเลยที่ ๑ ได้ฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๒/๒๕๔๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๙

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

ระหว่าง { ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

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

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๔๘ กรุงเทพมหานคร โจทก์ได้ยื่นฟ้องนายพิสิษฐ์ สิบมา ที่ ๑ นางอรพินทร์ สิบมา ที่ ๒ นายจเด็จ อินสว่าง ที่ ๓ จำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๓๓๑/๒๕๔๘ ความว่า จำเลยที่ ๑ เคยรับราชการเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของโจทก์ ก่อนจำเลยที่ ๑ จะเกษียณอายุ เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๑๐ (ที่ปรึกษาสำนักปลัด

กรุงเทพมหานคร) รับเงินเดือนเดือนสุดท้ายจำนวน ๕๒,๓๑๐ บาท มีสิทธิได้รับบำนาญเดือนละ ๔๔,๒๑๗.๐๔ บาท แต่โจทก์ได้รับหนังสือร้องเรียนของนายสุรินทร์ สุดเดือน กับพวกรวม ๗ คน ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๐ ว่าได้แจ้งความดำเนินคดีอาญาแก่จำเลยที่ ๑ อยู่ในขณะนั้น ขอให้รับการเบิกจ่ายเงินบำเหน็จหรือบำนาญให้จำเลยที่ ๑ ไว้ก่อน จนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ โจทก์พิจารณาแล้วเห็นว่าการที่จำเลยที่ ๑ ถูกดำเนินคดีอาญาก่อนเกษียณอายุนั้น หากภายหลังจำเลยที่ ๑ ออกจากราชการด้วยเหตุเกษียณอายุโจทก์ก็ยังมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่จำเลยที่ ๑ ต่อไปได้ตามมาตรา ๑๐๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ และหากผลปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ ถูกไล่ออกจากราชการ จำเลยที่ ๑ ก็จะไม่มีความสิทธิได้รับเงินบำเหน็จหรือบำนาญ โจทก์จึงให้จำเลยที่ ๑ รับบำนาญโดยมีบุคคลหรือทรัพย์สินมาค้ำประกัน โดยถือปฏิบัติตามแนวหนังสือกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๑ ได้รับบำนาญโดยทำสัญญาการใช้เงินคืนลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๑ และลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ไว้แก่โจทก์ โดยมีจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ และทรัพย์สินของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ เป็นหลักประกัน การปฏิบัติตามสัญญาดังกล่าว ต่อมาโจทก์ตรวจสอบพบว่าระหว่างจำเลยที่ ๑ ดำรงตำแหน่งนักบริหาร ๑๐ (ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร) โจทก์ได้มีคำสั่งที่ ๓๐๓๔/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๑ ตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยแก่จำเลยที่ ๑ กรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยร้ายแรงในเรื่องร่วมกันใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เรียกเงินจากบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ตอบแทนสำหรับตนเองหรือผู้อื่น และโจทก์ได้มีคำสั่งที่ ๘๑๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ลงโทษทางวินัยไล่อำนาจจำเลยที่ ๑ ออกจากราชการตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐ ซึ่งเป็นปีงบประมาณที่จำเลยที่ ๑ เกษียณอายุราชการ จำเลยที่ ๑ ได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาอุทธรณ์แล้วให้อยู่ที่คำสั่ง โดยโจทก์ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้จำเลยที่ ๑ ทราบแล้ว ตามหนังสือที่ กท ๐๓๐๖/๐๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ โจทก์มีหนังสือที่ กท ๗๐๐๐/๕๔๔๒ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งให้จำเลยที่ ๑ คืนเงินบำนาญที่ได้รับไปแล้วจำนวน ๒,๓๔๓,๕๐๓.๑๒ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้ง และแจ้งให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในฐานะผู้ค้ำประกันทราบแล้วด้วย แต่จำเลยที่ ๑ เพิกเฉย จึงฟ้องจำเลยที่ ๑ ให้คืนเงินบำนาญที่ได้รับตามสัญญาการใช้เงินคืน และฟ้องจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ให้รับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกัน ขอให้จำเลยที่ ๑ ชดใช้เงินคืนเป็นเงิน ๒,๘๕๔,๙๐๐.๔๔ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๒,๓๔๓,๕๐๓.๑๒ บาท ให้จำเลยที่ ๒ ร่วมกันหรือแทนกันกับจำเลยที่ ๑ ชำระเงิน ๑,๘๐๒,๙๖๔.๓๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๑,๔๘๐,๐๐๐ บาท และให้จำเลยที่ ๓ ร่วมกันหรือแทนกันกับจำเลยที่ ๑ ชำระเงิน

๘๑๕,๗๒๒.๗๘ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงิน ๗๕๑,๖๘๙.๖๘ บาท ให้แก่โจทก์นับถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยที่ ๑ ให้การว่า นายสุรินทร์ สุดเดือน กับพวกรวม ๗ คน ได้ประนีประนอมยอมความกับจำเลยที่ ๑ โดยยื่นคำแถลงต่อศาลจังหวัดภูเก็ตว่า ผู้เสียหายทั้งหมดไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับจำเลยที่ ๑ เพราะได้รับชำระหนี้แล้ว จึงขอถอนคำร้องทุกข์ ศาลจังหวัดภูเก็ตมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ โจทก์จะอาศัยเหตุดังกล่าวมาฟ้องจำเลยให้คืนบำนาญไม่ได้ ยอดเงินที่โจทก์ฟ้องให้คืนไม่ถูกต้อง จำเลยที่ ๑ ไม่ได้รับเงินบำนาญเต็มยอดเดือนละ ๔๔,๒๑๗.๐๔ บาท เพราะถูกหักภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาเป็นเงิน ๓,๒๕๕.๐๔ บาท คงรับเงินจริงเดือนละ ๔๐,๙๖๒ บาท จำเลยที่ ๑ ต้องคืนเงินเท่าจำนวนที่รับไปจริงเท่านั้น จำเลยที่ ๑ ยื่นฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองกลาง เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๗ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๖๙/๒๕๔๗ ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ กท ๐๓๐๖/๐๕ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๔๗ และ ที่ กท ๘๑๕/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ที่ให้ลงโทษทางวินัยแก่จำเลยที่ ๑ หากจำเลยที่ ๑ ชนะคดี จำเลยทั้งสามก็ไม่ต้องชำระเงินตามคำฟ้องให้แก่โจทก์ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ไม่มีสิทธิที่เรียกให้จำเลยทั้งสามชำระหนี้ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ขาดนัดยื่นคำให้การ

จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้โจทก์ฟ้องให้จำเลยทั้งสามกระทำการชำระหนี้ให้แก่โจทก์ กรณีจึงเป็นการฟ้องบังคับให้บุคคลกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ (๕) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งจำเลยที่ ๑ ได้ฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองกลาง ขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแล้วด้วย คดีอยู่ระหว่างพิจารณา หากจำเลยที่ ๑ ชนะคดี จำเลยทั้งสาม ก็ไม่ต้องชำระเงินตามคำฟ้องให้แก่โจทก์

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยที่ ๑ ทำหนังสือสัญญาการใช้เงินคืนกับโจทก์โดยตามสัญญาข้อ ๑. ระบุว่าหากปรากฏว่าในภายหลังว่าจำเลยที่ ๑ ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ จำเลยที่ ๑ ยอมคืนเงินที่ได้รับให้แก่โจทก์ภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งจากโจทก์ สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นเอกสารสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีผลผูกพันคู่สัญญาและสามารถบังคับได้ตามกฎหมาย โจทก์ฟ้องคดีโดยอาศัยมูลหนี้ตามสัญญา มิใช่เป็นการฟ้องคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา ๙

วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้แม้โจทก์จะอ้างว่าจำเลยทั้งสาม ผิดสัญญาที่ให้ไว้แก่โจทก์ แต่ข้อเท็จจริงในคดีเป็นเรื่องเกี่ยวกับการที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นข้าราชการบำนาญ และในขณะที่เกิดเหตุเป็นข้าราชการในสังกัดโจทก์ ร่วมกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาของจำเลยที่ ๑ ให้รับผิดชดใช้เงินบำนาญพร้อมดอกเบี้ยคืนให้แก่โจทก์ อันเนื่องมาจากการที่จำเลยที่ ๑ กระทำผิดวินัยร้ายแรงในขณะที่รับราชการจนเป็นเหตุให้ถูกไล่ออกจากราชการ โจทก์จึงมีข้ออ้างว่าจำเลยที่ ๑ ไม่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญ และมีหนังสือเรียกให้จำเลยที่ ๑ คืนเงินบำนาญที่ได้รับไปแล้ว แต่จำเลยที่ ๑ ไม่คืนให้ โดยโต้แย้งว่าคำสั่งไล่อำนาจที่ ๑ ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายและได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นการโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิการได้รับเงินบำนาญของจำเลยที่ ๑ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ประกอบพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า บุคคลที่ระบุไว้ต่อไปนี้ไม่มีสิทธิได้บำเหน็จบำนาญปกติตามพระราชบัญญัตินี้ (๑) ผู้ถูกไล่ออกจากราชการเพราะมีความผิด ดังนั้น เหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยไล่อำนาจที่ ๑ ออกจากราชการ ซึ่งการจะวินิจฉัยว่าจำเลยที่ ๑ จะต้องคืนเงินบำนาญที่ได้รับไปแล้วตามฟ้องของโจทก์หรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาคำสั่งของโจทก์ที่ไล่อำนาจที่ ๑ ออกจากราชการเสียก่อนว่าเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และโดยที่คำสั่งของโจทก์ที่ไล่อำนาจที่ ๑ ออกจากการนั้นเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อโจทก์มีหนังสือแจ้งให้จำเลยที่ ๑ คืนเงินบำนาญให้แก่โจทก์ แต่จำเลยที่ ๑ ไม่ยอมคืนให้ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากคำสั่งทางปกครองของโจทก์ ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งจะต้องวินิจฉัยตามหลักกฎหมายปกครอง นอกจากนั้นแม้หากจะปรากฏในภายหลังว่าคำสั่งไล่อำนาจที่ ๑ ออกจากการเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจำเลยที่ ๑ อาจถูกบังคับให้ต้องคืนเงินบำนาญให้แก่โจทก์ ก็เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๕๒ และเป็นคดีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวเนื่องกับสัญญาคำประกันที่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ให้ไว้แก่โจทก์ ซึ่งจำต้องอาศัยข้อวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีนี้ในการพิจารณาความรับผิดชอบของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ด้วย คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นอดีตข้าราชการอยู่ในสังกัดโจทก์ ความว่า ก่อนจำเลยที่ ๑ จะเกษียณอายุราชการ และมีสิทธิที่จะได้รับบำเหน็จหรือบำนาญนั้น จำเลยที่ ๑ ถูกนายสุรินทร์ สุดเดือนกับพวกรวม ๗ คน แฉความดำเนินคดีอาญา ขอให้โจทก์ระงับการจ่ายเงินบำเหน็จหรือบำนาญไว้จนกว่าคดีจะแล้วเสร็จ โจทก์จึงให้จำเลยที่ ๑ ทำสัญญาใช้เงินบำนาญคืนแก่โจทก์หากปรากฏว่าจำเลยที่ ๑ ถูกไล่ออกจากราชการในภายหลัง โดยมีจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นผู้ค้ำประกันและนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันด้วย แล้วโจทก์ก็จ่ายเงินบำนาญให้แก่จำเลยที่ ๑ ไปพลางก่อน ต่อมาภายหลังจากที่จำเลยที่ ๑ เกษียณอายุไปแล้ว โจทก์ตั้งกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งไล่จำเลยที่ ๑ ออกจากราชการ ตั้งแต่วันที่จำเลยที่ ๑ จะเกษียณอายุ จำเลยที่ ๑ อุทธรณ์คำสั่ง แต่คณะกรรมการของโจทก์พิจารณาแล้วมีคำสั่งยกอุทธรณ์ โจทก์จึงมาฟ้องเรียกเงินบำนาญคืนตามสัญญาใช้เงินคืน โดยให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ผู้ค้ำประกันร่วมรับผิดชอบด้วย ส่วนจำเลยที่ ๑ ให้การว่าไม่ต้องคืนเงิน ได้ยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของโจทก์ที่ให้ไล่จำเลยที่ ๑ ออกและคำสั่งยกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๖๙/๒๕๕๗ แล้ว เห็นว่า เมื่อกรุงเทพมหานคร โจทก์เป็นหน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นฟ้องอดีตข้าราชการที่อยู่ในสังกัดของตนเอง จึงเป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นกับเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในบังคับบัญชา ทั้งเหตุแห่งการฟ้องคดีก็สืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ออกคำสั่งทางวินัยลงโทษไล่จำเลยที่ ๑ ออกจากราชการเป็นผลให้จำเลยที่ ๑ ไม่มีสิทธิได้รับบำนาญ ตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ ประกอบพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ มาตรา ๑๑ (๑) คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่

ของบุคคล ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๔ และ แม้โจทก์กับจำเลยที่ ๑ จะทำข้อตกลงให้จำเลยที่ ๑ คืนเงินบำนาญหากจะต้องเสียสิทธิในการรับ ภายหลังเอาไว้ก่อนก็ตาม แต่ในการที่จะวินิจฉัยว่าจำเลยที่ ๑ จะต้องคืนเงินบำนาญให้แก่โจทก์ ตามฟ้องหรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า คำสั่งทางวินัยของโจทก์ที่ให้ ลงโทษไล่จำเลยที่ ๑ ออกจากราชการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทระหว่าง หน่วยงานของรัฐกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็น ลักษณะของคดีปกครอง ตามมาตรา ๒๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยประกอบ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ทั้งจำเลยที่ ๑ ได้ฟ้องโจทก์ต่อศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวด้วยแล้ว ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง กรุงเทพมหานคร โจทก์ นายพิสิษฐ์ สืบมา ที่ ๑ นางอรพินทร์ สืบมา ที่ ๒ นายเจเด็ด อินสว่าง ที่ ๓ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๓/๒๕๕๙ ศาลจังหวัดตรัง
ศาลปกครองสงขลา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าไม่มีสิทธิคิดค่าปรับตามสัญญาจ้างก่อสร้างเพื่อปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักและขยายสะพานข้ามคลอง เพราะการส่งมอบงานล่าช้าไม่ได้เกิดจากความผิดของโจทก์ ขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากโจทก์ไม่ได้รับค่าจ้างก่อสร้างที่โจทก์ได้ทำแล้วเสร็จตามสัญญาในส่วนค่าปรับที่จำเลยเรียกจากโจทก์ ส่วนจำเลยให้การว่า จำเลยมีสิทธิคิดค่าปรับจากโจทก์ตามสัญญา ความล่าช้าของการก่อสร้างเกิดจากการที่โจทก์เริ่มเข้าทำงานล่าช้ากว่ากำหนด ไม่ทำงานตามงวดงานในสัญญาและไม่ทำงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและหน้าที่ของโจทก์และจำเลยที่เกิดขึ้นจากการที่โจทก์และจำเลยผูกพันเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยมีวัตถุประสงค์ให้โจทก์รับเหมาก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักและขยายสะพานข้ามคลองห้วยยอด ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรง โดยรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว จึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เมื่อคดีนี้เป็นกรณีพิพาทอันเนื่องมาจากการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการโต้แย้งสิทธิกันตามสัญญาพิพาทซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๓/๒๕๔๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๙

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

ระหว่าง { ศาลจังหวัดตรัง
ศาลปกครองสงขลา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดตรังโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ห้างหุ้นส่วนจำกัด โฉมทองศิลา โจทก์ ยื่นฟ้องสำนักงานเทศบาลตำบลห้วยยอด จำเลย ต่อศาลจังหวัดตรัง เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๑๔๔๑/๒๕๔๘ ความว่า เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ จำเลยได้ทำสัญญาว่าจ้างโจทก์ให้ทำการรับเหมาก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักและขยายสะพานข้ามคลองห้วยยอดเป็นเงิน ๓,๗๕๐,๐๐๐ บาท กำหนดแล้วเสร็จภายในวันที่

๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จำเลยมีหน้าที่ส่งมอบพื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างในสภาพเรียบร้อยให้แก่โจทก์ แต่เมื่อโจทก์เข้าก่อสร้างตามสัญญาได้เพียงบางส่วนแล้วไม่สามารถก่อสร้างงานได้อย่างต่อเนื่อง เนื่องจากพื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างติดอยู่ในแนวเสาไฟฟ้าแรงสูงและติดแนวเขตท่อประปา โจทก์จึงให้จำเลยทราบเพื่อให้จำเลยแก้ไขปัญหาเรื่องเสาไฟฟ้าแรงสูงเมื่อ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๖ และติดตามผลหลายครั้ง จำเลยแก้ไขปัญหาล่าช้า จนกระทั่งยอมแก้ไขแบบเพื่อแก้ปัญหานี้เมื่อ ๒๗ เมษายน ๒๕๔๗ โจทก์จึงจำเลยให้แก้ไขเรื่องแนวท่อประปาเมื่อ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ จำเลยแก้ปัญหานี้เสร็จเมื่อ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๗ โจทก์ส่งงานตามสัญญาเมื่อ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ ต่อมาจำเลยเรียกให้โจทก์ชำระค่าปรับที่โจทก์ส่งมอบงานล่าช้าเป็นเวลา ๙๗ วัน เป็นเงิน ๙๐๙,๓๗๕ บาท แต่โจทก์เห็นว่า การส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากความบกพร่องในแบบแปลนและการแก้ไขปัญหของจำเลย ไม่ได้เกิดจากความผิดของโจทก์ จำเลยไม่มีสิทธิคิดค่าปรับ จึงโต้แย้งการใช้สิทธิเรียกค่าปรับดังกล่าวและขอชะลอการรับเงินค่าจ้างรวมทั้งอุทธรณ์ของดค่าปรับต่อจำเลย แต่จำเลยปฏิเสธ อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายจากการที่โจทก์ไม่ได้รับค่าจ้างก่อสร้างที่โจทก์ได้ทำแล้วเสร็จตามสัญญา ในส่วนค่าปรับที่จำเลยเรียกปรับจากโจทก์จำนวน ๙๐๙,๓๗๕ บาท ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้จำเลยชดเชยค่าเสียหายคิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๙๘๐,๙๔๑ บาท พร้อมดอกเบี้ย

จำเลยให้การว่า จำเลยไม่ได้ผิดสัญญาที่ท้าวักกับโจทก์และมีสิทธิคิดค่าปรับจากโจทก์ตามสัญญา เนื่องจากโจทก์ก่อสร้างล่าช้ากว่ากำหนด ไม่ได้ดำเนินการก่อสร้างตามงวดงานและหยุดงานบ่อยครั้ง ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการมิใช่เกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของจำเลยทั้งจำเลยได้หักจำนวนวันที่จำเลยขยายระยะเวลาในการก่อสร้างให้แก่โจทก์ออก ๗๓ วันแล้ว โจทก์ยังคงทำงานล่าช้ากว่ากำหนดเป็นเวลา ๙๗ วัน จำเลยจึงมีสิทธิคิดค่าปรับจากโจทก์

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ คดีนี้โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยเกี่ยวกับการผิดสัญญาจ้างซึ่งเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะอันเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) กำหนดให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โจทก์จึงต้องยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลปกครอง

โจทก์ทำคำชี้แจงว่า คดีนี้โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการผิดสัญญาจ้าง โดยโจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยกรณีทีจำเลยให้โจทก์เสียค่าปรับเป็นเงิน ๘๐๘,๓๗๕ บาท โดยอ้างว่าโจทก์เป็นฝ่ายผิดสัญญาส่งมอบงานล่าช้า อันเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา ซึ่งสัญญาดังกล่าวที่โจทก์กับจำเลยทำขึ้นเป็นสัญญาจ้างทำของซึ่งต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลจังหวัดตรัง

ศาลจังหวัดตรังเห็นว่า การที่โจทก์กล่าวหาว่าจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญาส่งมอบพื้นที่ให้กับโจทก์ล่าช้าจึงไม่ต้องเสียค่าปรับให้กับจำเลยตามที่จำเลยเรียกร้อง ดังนั้น คดีนี้มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าโจทก์หรือจำเลยเป็นฝ่ายผิดสัญญาซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นสำคัญ คดีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองสงขลาเห็นว่า มูลพิพาทคดีนี้เกิดจากสัญญาจ้างซึ่งมีโจทก์และจำเลยเป็นคู่สัญญา และโดยที่จำเลยเป็นเทศบาลตำบลมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นอันเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และสัญญารับจ้างทำงานก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร คันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมขยายสะพานข้ามคลองห้วยยอด มีลักษณะเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาจ้างดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่บัญญัติว่า สัญญาทางปกครองหมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณาคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้โจทก์ฟ้องว่า โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนทำสัญญารับจ้างก่อสร้างกับจำเลยเพื่อทำการปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้าง

คันหิน ทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักและขยายสะพานข้ามคลอง แต่โจทก์ส่งมอบงานล่าช้า จำเลยจึงเรียกให้โจทก์ชำระค่าปรับ โจทก์เห็นว่า การส่งมอบงานล่าช้าเกิดจากความบกพร่องในแบบแปลนและการแก้ไขปัญหของจำเลย ไม่ได้เกิดจากความผิดของโจทก์ จำเลยไม่มีสิทธิคิดค่าปรับตามสัญญา ขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากโจทก์ไม่ได้รับค่าจ้างก่อสร้างที่โจทก์ได้ทำแล้วเสร็จตามสัญญาในส่วนค่าปรับที่จำเลยเรียกจากโจทก์ ส่วนจำเลยให้การว่า จำเลยมีสิทธิคิดค่าปรับจากโจทก์ตามสัญญา ความล่าช้าของการก่อสร้างเกิดจากการที่โจทก์เริ่มเข้าทำงานล่าช้ากว่ากำหนด ไม่ทำงานตามงวดงานในสัญญาและไม่ทำงานอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นเรื่องสิทธิและหน้าที่ของโจทก์และจำเลยที่เกิดขึ้นจากการที่โจทก์และจำเลยผูกพันเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นกรณีพิพาทที่สืบเนื่องมาจากสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยสาระสำคัญของข้อโต้แย้งเป็นการโต้แย้งสิทธิกันตามสัญญา จึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าสัญญาพิพาทเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) และมาตรา ๓ บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งสัญญาทางปกครองหมายความว่าสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ คดีนี้ จำเลยเป็นเทศบาลตำบลมีฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งจัดตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลตำบลห้วยยอด อำเภอห้วยยอด จังหวัดตรัง พ.ศ. ๒๕๓๐ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา ๕๐ และ ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อสัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยมีวัตถุประสงค์ให้โจทก์รับเหมาก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร ก่อสร้างคันหินทางเท้า วางท่อระบายน้ำ พร้อมบ่อพักและขยายสะพานข้ามคลองห้วยยอด ซึ่งถือว่าเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตของประชาชนโดยตรงโดยรัฐเป็นผู้จัดให้มีขึ้น สัญญาจ้างก่อสร้างระหว่างโจทก์กับจำเลยจึงเป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นบริการสาธารณะ มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อคดีนี้เป็นกรณีพิพาทอันเนื่องมาจากการเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการโต้แย้งสิทธิกันตามสัญญาพิพาทซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา

ทางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๕)
แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัด โคมทองศิลา โจทก์ สำนักงาน
เทศบาลตำบลห้วยยอด จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกษตร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๔/๒๕๔๔ ศาลปกครองเชียงใหม่
ศาลจังหวัดเชียงใหม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าไม่ยอมดำเนินการจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองและไม่ยอมออกใบแทน น.ส. ๓ ให้ ทั้งที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) ของบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ซึ่งถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนไว้โดยสงบและเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยอ้างว่าขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๕ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับจริงมา และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ว่าเจ้าของที่ดินที่เป็นเจ้าของโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้นที่มีสิทธิขอออกใบแทนได้ ขอให้ยกเลิกระเบียบหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติโดยไม่ออกใบแทนและไม่จดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการออกใบแทนและจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จะสืบเนื่องมาจากคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ไม่จดทะเบียนสิทธิการได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ และไม่ออกใบแทน น.ส. ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องขอ แต่เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีที่ใช้สิทธิทางศาลก็เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษารับรองคุ้มครองสิทธิในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิเป็นสำคัญ และในการออกโฉนดหรือหนังสือเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอื่นใดของผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้มีสิทธิในที่ดินที่แท้จริงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกหนังสือรับรองสิทธิหรือใบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับจริงมาแสดงทั้งยืนยันด้วยว่า เจ้าของที่ดินที่เป็นเจ้าของโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้นที่มีสิทธิขอออกใบแทน จึงมีผลเท่ากับผู้ถูกฟ้องคดีได้แย่งสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยอาศัยหลัก

จากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าว แต่การจะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่แท้จริงหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามที่เป็นจริง และสามารถนำสืบข้อเท็จจริงเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินต่างจากที่ปรากฏในหลักฐานทางทะเบียนได้ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกหนังสือแสดงสิทธิหรือใบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ จึงจะพิจารณาประเด็นอื่นต่อไปได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๔/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง { ศาลปกครองเชียงใหม่
ศาลจังหวัดเชียงใหม่

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองเชียงใหม่โดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องกรณีเขตอำนาจศาลขัดแย้งกันให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ศาลปกครองเชียงใหม่ได้รับคำฟ้องคดีหมายเลขดำที่ ๑๔/๒๕๕๘ ระหว่าง นายสนิท กันทา ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี ความว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๙๒ หมู่ ๖ ตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๗๕ ตารางวา ของบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด โดยสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของมาตั้งแต่ต้นปี

พ.ศ. ๒๕๒๕ โดยปลูกบ้านไว้อยู่อาศัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ จนถึงปัจจุบันเป็นเวลากว่า ๒๐ ปี โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือโต้แย้งการครอบครองแต่อย่างใด ผู้ฟ้องคดีจึงได้สิทธิครอบครองตามกฎหมาย ต่อมาวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๗ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองที่ดินดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ไม่ดำเนินการให้โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับจริงมาแสดง เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นขอออกใบแทน น.ส. ๓ เลขที่ ๙๒ ดังกล่าว เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่ออกใบแทนให้โดยอ้างระเบียบกรมที่ดินประกอบกับมาตรา ๖๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดให้เจ้าของที่ดินที่เป็นเจ้าของโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้นที่มีสิทธิขอออกใบแทนได้ ผู้ฟ้องคดีเคยตรวจสอบทางทะเบียนจากกรมทะเบียนการค้า กระทรวงพาณิชย์ แล้วปรากฏว่า บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ได้ถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๓๗ ปัจจุบันจึงไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๔๔/๒๕๔๗ ให้พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ศาลจังหวัดเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำร้องเนื่องจากเห็นว่าผู้โต้แย้งสิทธิคือเจ้าพนักงานที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงต้องฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน และตามคำร้องไม่ใช้กรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิทางศาล ผู้ฟ้องคดีจึงได้ยื่นคำขอจดทะเบียนการได้มาด้วยการครอบครองที่ดินพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่อีกครั้ง โดยมีได้นำหลักฐานหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับผู้ถือไปแสดงด้วยเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ไม่ดำเนินการออกใบแทนและไม่รับจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดีเช่นเดิมโดยอ้างมาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการทำงานของเจ้าหน้าที่อ้างระเบียบในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมภายในบังคับของมาตรา ๗๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มาตราดังกล่าวบังคับใช้กับกรณีที่ได้ทรัพย์มาโดยนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๔ วรรคหนึ่ง ที่คู่กรณีต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่ แต่ในกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้นเป็นการได้ที่ดินพิพาทโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗, ๑๓๖๘ และ ๑๓๗๐ ซึ่งเป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๔ วรรคสอง ที่ต้องมีการจดทะเบียนจึงจะใช้อยันบุคคลที่สามได้ ผู้ฟ้องคดีครอบครองที่ดินมาเกิน ๑ ปี จึงได้สิทธิตามกฎหมาย มีสิทธิขอออกใบแทนและจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ต่อมาเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ แจ้งผู้ฟ้องคดีว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าระเบียบของอธิบดีกรมที่ดินที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่

อ้างนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐, ๒๙ และมาตรา ๒๘ เป็นการสร้างชั้นตอนและภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง เป็นการยากที่จะให้ผู้ฟ้องคดีต้องชวนชวหาเอกสารคู่ฉบับมาแสดง จึงฟ้องขอให้ยกเลิกระเบียบหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติโดยไม่ออกไปแทนและไม่จดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ได้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการออกไปแทนและจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๕ การขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจดบันทึกสาระสำคัญลงใน น.ส. ๓ ฉบับสำนักงานที่ดินและฉบับเจ้าของที่ดินให้ตรงกัน และในการขอออกไปแทน น.ส. ๓ นั้น ผู้ขอออกจะต้องเป็นเจ้าของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๓ ประกอบหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๒ และ ข้อ ๑๗ (๓) เมื่อ น.ส. ๓ เลขที่ ๘๒ มีชื่อบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด เป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขอออกไปแทน น.ส. ๓ ฉบับดังกล่าวโดยมิได้นำ น.ส. ๓ ฉบับเจ้าของที่ดิน คำสั่ง หรือคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดเกี่ยวกับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าว หรือเป็นกรณีศาลได้วิเคราะห์และวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีแล้วรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นมาแสดง พนักงานเจ้าหน้าที่จึงไม่สามารถดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและได้สิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ซึ่งเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมายโดยฝ่ายเดียวไม่มีคู่กรณี จึงไม่อาจนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่พิพาทมาแสดงได้อีกทั้งผู้ฟ้องคดีไม่อาจมีคำขอฝ่ายเดียวเพื่อให้ศาลยุติธรรมมีคำสั่งว่าตนได้มาโดยการครอบครองได้ ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๗๔/๒๕๕๐ จึงไม่อาจนำคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดของศาลมาประกอบคำขอได้

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การเพิ่มเติมว่า การจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ ผู้ขอจดทะเบียนต้องนำหนังสือแสดงสิทธิ

ในที่ดินฉบับเจ้าของที่ดินมาแสดงต่อเจ้าพนักงาน ส่วนการออกไปแทน น.ส. ๓ ต้องเป็นเจ้าของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเท่านั้นจึงจะขออกไปแทนได้ คำสั่งของศาลจังหวัดเชียงใหม่ คดีหมายเลขดำที่ ๑๔๔๙/๒๕๔๗ ไม่ใช่คำสั่งหรือคำพิพากษาที่แสดงว่าผู้ฟ้องคดีได้สิทธิครอบครองในที่ดิน น.ส. ๓ ดังกล่าว โดยการแย่งการครอบครองอันจะทำให้มีสิทธินำคำสั่งศาลมาขออกไปแทนตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และผู้ฟ้องคดีชอบที่จะอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งศาลได้ เมื่อผู้ฟ้องคดีไม่นำหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการออกไปแทนและจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้จึงเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยระเบียบกฎหมายทุกประการ

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า การที่ศาลจะพิจารณาวาระเบียบหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ได้สั่งวิธีปฏิบัติราชการในการออกไปแทนและการจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ กรณีจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑/๒๕๔๗

ศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นคำร้องขอจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๔๒ ซึ่งมีชื่อ บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด เป็นผู้ถือสิทธิครอบครองต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้สิทธิครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการให้โดยได้แจ้งต่อผู้ฟ้องคดีว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่สามารถดำเนินการจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา ๑๓๖๗ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้นำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่พิพาทมาแสดงและไม่สามารถออกไปแทนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวได้ตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี เพราะผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีสิทธิครอบครองตาม น.ส. ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงได้ฟ้องคดีนี้และมีคำขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ไม่จดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี และขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการออกไปแทนและจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองในที่ดินดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี ประเด็นแห่งคดีจึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่กระทำการออกไปแทน น.ส. ๓ และมีคำสั่งไม่จดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ แม้การที่ศาลปกครองเชียงใหม่จะวินิจฉัยว่าระเบียบหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีในคดีนี้ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองในที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๙๒ หรือไม่ก็ตาม แต่ในคดีนี้ไม่มีบุคคลใดโต้แย้งสิทธิของผู้ฟ้องคดีดังกล่าว ข้อเท็จจริงจึงแตกต่างจากคดีตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๖๑/๒๕๔๗ นอกจากนี้หากศาลปกครองเชียงใหม่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีก็อาจไม่มีหนทางอื่นใดจะเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้ กล่าวคือผู้ฟ้องคดีไม่อาจยื่นคำร้องฝ่ายเดียวต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้มีคำสั่งว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท เพื่อนำคำสั่งไปแสดงต่อผู้ถูกฟ้องคดี เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้ใช้สิทธิดังกล่าวทางศาลได้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๘/๒๕๓๗ ครั้นจะยื่นคำฟ้องเป็นคดีมีข้อพิพาทต่อศาลก็ปรากฏว่า บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ซึ่งเป็นผู้ถือครองที่ดิน ตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๙๒ เป็นบริษัทร้าง ซึ่งนายทะเบียนได้ขีดชื่อออกจากทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๓๗ กรณีนี้แม้จะสามารถขอให้ศาลยุติธรรมสั่งให้นายทะเบียนสำนักงานหุ้นส่วนบริษัทจังหวัดเชียงใหม่กลับจดทะเบียนให้คืนสถานะนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๖ (๖) ได้ แต่ผู้ร้องขอก็ต้องพิสูจน์เหตุตามที่บัญญัติคือ (๑) ขณะถูกขีดชื่อออกจากทะเบียน บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ยังทำการค้าหรือประกอบกิจการอยู่ หรือ (๒) เพื่อความเป็นธรรมของผู้ร้อง ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้แจ้งการครอบครองที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๙๒ จากบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ดังนั้น ระหว่างบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด กับผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน ซึ่งไม่มีเหตุผลเพียงพอที่ผู้ฟ้องคดีจะร้องขอให้ศาลสั่งให้นายทะเบียนกลับจดทะเบียน บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ให้คืนสภาพนิติบุคคลโดยอ้างเหตุเพื่อความเป็นธรรมกับผู้ฟ้องคดี และแม้สมมติว่าศาลมีคำสั่งให้บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด กลับคืนสภาพนิติบุคคล ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจฟ้อง บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ต่อศาลเพื่อบังคับให้บริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด จดทะเบียนโอนสิทธิครอบครองแก่ผู้ฟ้องคดีได้ เพราะระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ไม่มีนิติสัมพันธ์ต่อกัน ทั้งนี้ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๙-๒๑๐/๒๕๒๕ สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๔๘ ให้การรับรองคุ้มครอง อีกทั้งในมาตรา ๒๘ วรรคสอง ยังได้รับรองสิทธิดังกล่าวว่าหากถูกละเมิดย่อมใช้สิทธิทางศาลได้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้สิทธิครอบครองที่ดิน น.ส. ๓ เลขที่ ๙๒ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ และขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีจดทะเบียนสิทธิดังกล่าวลงใน น.ส. ๓ และออกใบแทน น.ส. ๓ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธจึงถือว่าผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดสิทธิและสามารถใช้สิทธิทางศาลได้ เมื่อคดีนี้ไม่สามารถใช้สิทธิทางศาลยุติธรรมได้เนื่องจากมีข้อกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจน แต่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่มี

บทบัญญัติห้ามศาลปกครองวินิจฉัยประเด็นสิทธิในทรัพย์สินตรงกันข้ามกลับมีระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยการพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๔๑วรรคสอง ให้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวข้องกันได้ จึงเห็นว่าแม้คดีนี้มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ต้องวินิจฉัย แต่ก็ยังเป็นประเด็นเกี่ยวข้องกันที่ศาลปกครองเชียงใหม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากความเห็นของศาลปกครองเชียงใหม่และเอกสารท้ายความเห็นดังกล่าวฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๙๒ หมู่ ๖ ตำบลสันผีเสื้อ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยความสงบเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปี ต่อมาไปยื่นขอจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนและขอออกใบแทนที่ดินแปลงดังกล่าว แต่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ไม่ดำเนินการให้โดยอ้างว่าไม่สามารถออกใบแทนและจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ตามระเบียบของกรมที่ดิน และตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๓, ๗๒ และ ๗๕ ต่อมาผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ แต่ถูกยกอุทธรณ์ขอให้ศาลสั่งผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามออกใบแทนและจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่งที่ดินแปลงดังกล่าว โดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ตามวิธีปฏิบัติราชการและตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๓, ๗๒ และ ๗๕ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว การจะพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นต่อไปได้ ดังนั้นศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการกรรมสิทธิ์และสิทธิในทรัพย์สินที่จะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๘, ๑๓๗๕ และ ๑๓๘๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) เลขที่ ๙๒ หมู่ ๖ ตำบลสันผีเสื้อ อำเภอ

เมืองเชียงใหม่ จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๑ ไร่ ๒ งาน ๗๕ ตารางวา ของบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด ซึ่งถูกขีดชื่อออกจากทะเบียนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ไว้โดยสงบและเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. ๒๕๒๕ และไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือโต้แย้งการครอบครอง จึงได้สิทธิครอบครองตามกฎหมาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ยอมดำเนินการจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้ตาม que ผู้ฟ้องคดีร้องขอโดยอ้างว่าขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๕ เพราะผู้ฟ้องคดีไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับจริงมาแสดง ทั้งไม่ยอมออกใบแทน น.ส. ๓ ให้เช่นกัน โดยอ้างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ว่าเจ้าของที่ดินที่เป็นเจ้าของโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้นที่มีสิทธิขอออกใบแทนได้ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๙๔/๒๕๔๗ ให้พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท แต่ศาลจังหวัดเชียงใหม่มีคำสั่งไม่รับคำร้องเพราะเห็นว่าผู้โต้แย้งสิทธิคือเจ้าพนักงานที่ดิน และตามคำร้องไม่ใช่กรณีที่ผู้ฟ้องคดีจะต้องใช้สิทธิทางศาลได้ ต่อมาผู้ฟ้องคดียื่นคำขอจดทะเบียนการได้มาด้วยการครอบครองต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อีกครั้งหนึ่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็ไม่ดำเนินการให้โดยอ้างเหตุเช่นเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ อ้างนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยสร้างขั้นตอนและภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยอุทธรณ์โดยไม่ชอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามฝ่าฝืนต่อความเป็นจริงเป็นการยากที่จะให้ผู้ฟ้องคดีต้องชวนชวาย หาเอกสารคู่ฉบับมาแสดง จึงฟ้องขอให้ยกเลิกระเบียบหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิบัติโดยไม่ออกใบแทนและไม่จดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ในฐานะผู้พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ให้สั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดำเนินการออกใบแทนและจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองให้แก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามให้การว่า ที่ดินตาม น.ส. ๓ เลขที่ ๙๒ มีชื่อบริษัทบุญเลิศศรีสง่า จำกัด เป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง การไม่จดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ เป็นการปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๕ ที่ต้องให้นำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับเจ้าของมาขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อจัดบันทึกสาระสำคัญให้ตรงกับฉบับสำนักงานที่ดิน ส่วนการไม่ออกใบแทน น.ส. ๓ ให้ก็เป็น การปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖๓ ประกอบหลักเกณฑ์ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๗ (๓) ที่กำหนดให้ผู้ขอจะต้องเป็นเจ้าของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน จึงเป็นการปฏิบัติโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง ดังนั้น แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จะสืบเนื่องมาจากคำสั่งของฝ่ายปกครองที่ไม่จดทะเบียนสิทธิการได้มาโดย

การครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๖๗ และไม่ออกใบแทน น.ส. ๓ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำร้องขอ แต่เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีที่ใช้สิทธิทางศาลก็เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษารับรองคุ้มครองสิทธิในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิเป็นสำคัญ และในการออกโฉนดหรือหนังสือเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอื่นใดของผู้ถูกฟ้องคดีก็เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดรวมทั้งปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดี เพื่อให้ผู้มีสิทธิในที่ดินที่แท้จริงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายและได้รับประโยชน์ จากข้อสันนิษฐานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๗๓ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ออกหนังสือรับรองสิทธิหรือใบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับจริงมาแสดงทั้งยืนยันด้วยว่า เจ้าของที่ดินที่เป็นเจ้าของโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เท่านั้นที่มีสิทธิขอออกใบแทน จึงมีผลเท่ากับผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยอาศัยหลักจากข้อสันนิษฐานตามกฎหมายดังกล่าว แต่การจะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่แท้จริงหรือไม่ ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏ และสามารถนำสืบข้อเท็จจริงเพื่อแสดงสิทธิในที่ดินต่างจากที่ปรากฏในหลักฐานทางทะเบียนได้ ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกหนังสือแสดงสิทธิหรือใบแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้หรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาให้มีความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ จึงจะพิจารณาประเด็นอื่นต่อไปได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายสนธิ กันทา ผู้ฟ้องคดี อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๑ ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๕/๒๕๕๙ ศาลปกครองเชียงใหม่
ศาลจังหวัดเชียงใหม่

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
ประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจว่าทำละเมิดก่อสร้างถนนผิดไปจากข้อตกลงที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและเจ้าของที่ดินข้างเคียงบริจาคที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณะเข้าสู่ที่ดินและที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น ถนนคอนกรีตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนเสาและสายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ทำให้ได้รับความเสียหาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสิ่งของอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่าที่ดินในส่วนที่รุกล้ำและชดเชยความเสียหายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซื้อที่ดินส่วนที่เป็นถนนและที่ดินส่วนที่ได้รับผลกระทบ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่าไม่ได้กระทำละเมิดเพราะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการสร้างถนนที่พิพาท ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามได้แสดงความจำนงยินยอมสละที่ดินเพื่อเป็นถนนสาธารณะประโยชน์ ความกว้างและความยาวมิได้ระบุ แต่ตกลงยกให้ตามที่กรรมการหมู่บ้านเห็นชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ที่ดินพิพาทตกเป็นภาระจำยอมโดยอายุความ ภายหลังมีการฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ย้ายเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑ ต้น ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรียบร้อยแล้ว ส่วนเสาไฟฟ้าอีก ๒ ต้น มิใช่เป็นเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นกรณีที่ยังมีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และผู้ฟ้องคดีทั้งสองมุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินเป็นสำคัญ การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำละเมิดหรือไม่ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียงใด ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๕/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง { ศาลปกครองเชียงใหม่
ศาลจังหวัดเชียงใหม่

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองเชียงใหม่โดยสำนักงานศาลปกครองส่งความเห็นให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ นางนงลักษณ์ ถาวดี ที่ ๑ นางวิวัชรินทร์ ถาวดี ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหอย ที่ ๑ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต ๑ (ภาคเหนือ) จังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๘๑/๒๕๕๘ ความว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๐๔๕ เลขที่ดิน ๑๔๗๗ ตำบลหนองหอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๒ กำนันตำบลหนองหอย พร้อมด้วยเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดีและเจ้าหน้าที่ของอำเภอ

เมืองเชียงใหม่ ขอให้ผู้ฟ้องคดีบริจาคที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณะเข้าสู่ที่ดินและที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น โดยมีข้อตกลงร่วมกันว่า เจ้าของที่ดินทุกแปลงที่ถนนตัดผ่านจะต้องยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะโดยมีความกว้างของถนนที่หักแบ่งให้เป็นทางสาธารณะคนละ ๒ เมตร เท่าๆ กัน และมีความยาวตลอดแนวความยาวของที่ดินแต่ละแปลง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองตกลงยินยอมสละที่ดินด้านทิศตะวันตก ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ผู้ฟ้องคดีได้ขอรั้งวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดิน ผลการรั้งวัดทำให้ทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ได้สร้างถนนและปักเสาพาดสายไฟฟ้าตามข้อตกลงข้างต้น กล่าวคือ ถนนคอนกรีตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนเสาและสายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้รูกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมดซึ่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นการละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสิ่งของอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำบนที่ดินของผู้ฟ้องคดี ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายเป็นค่าที่ดินในส่วนที่รูกล้ำและชดเชยความเสียหายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจำนวน ๗๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซื้อที่ดินส่วนที่เป็นถนนและที่ดินส่วนที่ได้รับผลกระทบหากไม่มีวิธีการแก้ไขด้วยวิธีการใดๆ ในราคา ๗๐๐,๐๐๐ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ได้กระทำความผิด เพราะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการสร้างถนนที่พิพาทมาแต่แรก การก่อสร้างถนนได้เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ขณะที่ยังมีได้ยกฐานะสภาตำบลหนองหอยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหอย เมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๓๔ กำหนดตำบลหนองหอยในขณะนั้นได้รับแจ้งความจำนงยินยอมสละที่ดินยกให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ (ถนนดิน) โดยเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงได้ทำบันทึกการตกลงยินยอมสละที่ดินเพื่อการดังกล่าวเป็นลายลักษณ์อักษรคิดเป็นความกว้างของถนนที่หักแบ่งให้เป็นทางสาธารณะคนละ ๒ เมตร เท่าๆ กัน และมีความยาวตลอดแนวความยาวของที่ดินแต่ละแปลง แต่ได้ตรวจสอบพบว่าผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทในขณะนั้น ได้แสดงความจำนงยินยอมสละที่ดินด้านตะวันตกเพื่อเป็นถนนสาธารณะประโยชน์ ความกว้างและความยาวของที่ดินมิได้ระบุ แต่ได้ตกลงยกให้ตามที่คณะกรรมการหมู่บ้านเห็นชอบ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ทางหมู่บ้านได้รับการจัดสรรงบประมาณผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการก่อสร้างถนนดังกล่าวเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กโดยสร้างตามแนวถนนเดิมที่มีการตกลงยินยอมสละที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณะ ประกอบกับการก่อสร้างถนนได้กำหนดแนวถนนให้ตรงกับสะพานข้ามลำเหมืองพญาคำซึ่งมีอยู่เดิมโดยไม่ทราบแนวเขตของโฉนดแต่ละแปลง งบประมาณในการก่อสร้างดังกล่าวได้จัดสรรโดยตรงสู่หมู่บ้าน มิได้ผ่านองค์การบริหารส่วนตำบลหนองหอยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีส่วนเกี่ยวข้องใดๆ

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ในฐานะผู้รับมรดกจาก นายดวงคำ ถาวดี สามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ยินยอมบริจาคหรือสละที่ดินส่วนหนึ่งด้านทิศตะวันตก เพื่อให้เป็นถนนสาธารณะใช้ประโยชน์ร่วมกันความยาวตามกรรมกรรรมการหมู่บ้านเห็นชอบ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ปักเสापาดสายลงบนทางสาธารณะดังกล่าวตามเจตนาและวัตถุประสงค์ ของกรรมกรรรมการหมู่บ้าน ผู้ร่วมบริจากรายอื่นรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ รับทราบเหตุในคดีนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึงปัจจุบัน เมื่อนับเวลาดังแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นปีที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองบริจาคให้เป็นทางสาธารณะ และปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ซึ่งเป็นปีที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการปักเสापาดสายไฟฟ้ามาตามทางสาธารณะที่มีผู้บริจาดังกล่าว ข้างต้นตามแนวที่มีอยู่แต่เดิมโดยสุจริตเป็นเวลาเกิน ๑๐ ปีแล้ว ที่ดินบริเวณนี้จึงตกเป็น ภาระจำยอมโดยอายุความประกอบกับผู้ฟ้องคดีทั้งสองก็ได้รับทราบภาระจำยอมดังกล่าวมาตั้งแต่ต้น โดยมีได้หักทวงแต่ประการใด จึงไม่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และเมื่อ ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการสำรวจเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในบริเวณ ดังกล่าวเพื่อให้เป็นมาตรฐานและความปลอดภัยตามระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ จึงประสานงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อขอชี้แนวเขตของถนนสาธารณะเพื่อจะดำเนินการ ปักเสาไฟฟ้า ซึ่งแนวถนนดังกล่าวเป็นที่ดินแปลงพิพาทในคดีนี้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทราบ จากการชี้แนวเขตจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าเป็นทางสาธารณะที่ประชาชนที่อยู่บริเวณดังกล่าว ใช้ร่วมกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงทำการปักเสาและพาดสายไฟฟ้าเพื่อให้บริการแก่ผู้ใช้ไฟฟ้าใน บริเวณนั้นจำนวน ๑ ต้น ส่วนเสาไฟฟ้าอีก ๒ ต้น ตามผังการรูล้ำที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้แนบท้าย คำฟ้องมา มิใช่เป็นเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างใด อนึ่ง ปัจจุบันผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำความตกลงกับผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ในเรื่องรูล้ำที่ดิน โดยทำการย้ายเสาไฟฟ้าออกจากที่ดิน ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรียบร้อยแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ชดใช้ค่าเสียหายเป็น ค่าที่ดินจำนวน ๗๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ได้ปักเสาไฟฟ้าอยู่ในตำแหน่ง ขอบทางสาธารณะซึ่งมิใช่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี และตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปักเสาไฟฟ้ารูล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีจำนวน ๓ ต้น นั้น ตามข้อเท็จจริงผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ได้ปักเสาและพาดสายอยู่ในขอบทางสาธารณะเพียง ๑ ต้น ส่วนเสาไฟฟ้าต้นอื่นๆ มิใช่ของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หากผู้ฟ้องคดีจะคิดค่าเสียหายในการใช้ที่ดินก็คิดเป็นเงินไม่เกิน ๒๐๐ บาท และขอปฏิเสธที่จะซื้อที่ดินพิพาทตามคำขอท้ายฟ้องของผู้ฟ้องคดี เพราะมิใช่วัตถุประสงค์ที่ มุ่งหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ยืนยันคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คำฟ้องคดีนี้เป็นการเรียก ค่าผลประโยชน์ในการใช้ที่ดินและเป็นเรื่องเกี่ยวกับละเมิดทางแพ่งซึ่งเป็นการโต้แย้งสิทธิ

เกี่ยวกับการใช้ที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

ศาลปกครองเชียงใหม่เห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ก่อสร้างเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีผิดจากข้อตกลง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ปักเสาไฟฟ้าเข้ามาในถนนดังกล่าว การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจึงนำคดีฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายและชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๖๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่จะต้องจัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก การจัดให้มีถนนจึงเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นหน่วยงานทางปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการสร้างและบำรุงรักษาซึ่งระบบการส่งพลังงานไฟฟ้าตามหมวด ๓ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ การตั้งเสาไฟฟ้าเพื่อส่งพลังงานไฟฟ้าจึงเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองกับผู้ฟ้องคดี อันเกี่ยวกับการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และตามมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้กำหนดว่า ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดค่าบังคับได้โดยการสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่า คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ฟังได้ด้วยว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ยกข้อต่อสู้ขึ้นว่า สามีของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินพิพาทในขณะนั้น ได้ยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะแล้ว ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การโต้แย้งว่า ที่ดินพิพาทตกเป็น

ทางสาธารณะ มิฉะนั้นตกเป็นภาระจำยอมโดยอายุความ ดังนั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองหรือเป็นทางสาธารณะ หากเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ที่ดินพิพาทเป็นภาระจำยอมโดยอายุความหรือไม่ ซึ่งเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการมสิทธิ์และสิทธิในทรัพย์สินซึ่งจะต้องพิจารณาดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นราษฎร ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลหนองหอยและการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต ๑ (ภาคเหนือ) จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสอง อ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๐๔๕ เลขที่ดิน ๑๔๗๗ ตำบลหนองหอย อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองพร้อมด้วยเจ้าของที่ดินข้างเคียง กำหนดตำบลหนองหอย และเจ้าหน้าที่ของอำเภอเมืองเชียงใหม่ ได้ทำข้อตกลงร่วมกันบริจาคที่ดินเพื่อเป็นทางสาธารณะเข้าสู่ที่ดินและที่อยู่อาศัยบริเวณนั้น โดยเจ้าของที่ดินทุกแปลง ที่ถนนตัดผ่านตกลงยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะโดยมีความกว้างของถนนที่หักแบ่งให้เป็นทางสาธารณะคนละ ๒ เมตร เท่าๆ กัน ความยาวตลอดแนวความยาวของที่ดินแต่ละแปลง ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองตกลงยินยอมสละที่ดินด้านทิศตะวันตก แต่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองทราบว่าการก่อสร้างถนนผิดไปจากข้อตกลง ถนนคอนกรีตของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตลอดจนเสาและสายไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ รุกล้ำเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งหมด ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำละเมิด ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและสิ่งของอื่นใดที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำบนที่ดินของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองชดเชยค่าเสียหายเป็นค่าที่ดินในส่วนที่รุกล้ำและชดเชยความเสียหายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นหรือให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองซื้อที่ดินส่วนที่เป็นถนนและที่ดินส่วนที่ได้รับผลกระทบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่าไม่ได้กระทำละเมิดเพราะไม่ได้เกี่ยวข้องกับการสร้างถนนที่พิพาท แต่ตรวจสอบแล้วพบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และสามีซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทในขณะนั้น ได้แสดงความจำนงยินยอมสละที่ดินด้านตะวันตกของที่ดินเพื่อเป็นถนนสาธารณะประโยชน์ ความกว้างและความยาวมิได้ระบุ แต่ตกลงยกให้ตามที่กรรมการหมู่บ้านเห็นชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้การว่า ที่ดินพิพาทตกเป็น

ภาระจำยอมโดยอายุความ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้ยินยอมบริจาคหรือสละที่ดินส่วนหนึ่ง ด้านทิศตะวันตกเพื่อให้เป็นถนนสาธารณะ ความยาวตามกรรมกรหมู่บ้านเห็นชอบตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ทำการปักเสาพาดสายลงบน ทางสาธารณะที่มีผู้บริจาคตามแนวที่มีอยู่แต่เดิมโดยสุจริตเป็นเวลาเกิน ๑๐ ปีแล้ว โดยผู้ฟ้องคดี ทั้งสองได้รับทราบเหตุในคดีนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จนถึงปัจจุบัน ประกอบกับผู้ฟ้องคดี ทั้งสองก็ได้รับทราบภาระจำยอมดังกล่าวมาตั้งแต่ต้นโดยมิได้หักท้วงแต่ประการใด จึงไม่มีสิทธิ เรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ สำหรับการปักเสาและพาดสายไฟฟ้าเพื่อให้บริการแก่ ประชาชนบริเวณดังกล่าวเมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ดำเนินการปักเสา ไฟฟ้าจำนวน ๑ ต้น ตามแนวเขตที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้ว่าเป็นทางสาธารณะ อย่างไรก็ตาม ภายหลังมีการฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ย้ายเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จำนวน ๑ ต้น ออกจากที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเรียบร้อยแล้ว ส่วนเสาไฟฟ้าอีก ๒ ต้น ตามผังการรुकล้าที่ดินที่ ผู้ฟ้องคดีได้แนบท้ายคำฟ้องมา มิใช่เป็นเสาไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นกรณี ที่ยังมีการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และผู้ฟ้องคดีทั้งสองมุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษา รับรองและคุ้มครองสิทธิในที่ดินเป็นสำคัญ การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำ ละเมิดหรือไม่ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองเพียงใด ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ คดีนี้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นางนงลักษณ์ ถาวดี ที่ ๑ นางวิวัชรินทร์ ถาวดี ที่ ๒ ผู้ฟ้องคดี องค์การบริหารส่วนตำบลหนองหอย ที่ ๑ การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค เขต ๑ (ภาคเหนือ) จังหวัดเชียงใหม่ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๖/๒๕๕๙

ศาลแพ่ง

ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕

พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๒๘

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

พระราชกำหนดการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๐

คดีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องเอกชนในฐานะผู้ค้าประกันข้อดกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ในช่วงวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยจำเลยทำสัญญาค้าประกันภาระหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ทั้งที่มีอยู่ในขณะทำสัญญาหรือที่จะมีขึ้นในอนาคต เมื่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ถูกปิดกิจการ โจทก์ได้รับชำระหนี้แล้วบางส่วน จึงขอให้จำเลยชำระหนี้ที่เหลือตามสัญญาค้าประกันแก่โจทก์ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งโจทก์เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่อยู่ในกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้ความurance และมีเสถียรภาพ ตามมาตรา ๒๙ ตรี แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ และยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดทั้งอำนาจที่จะลงทุนและดำเนินธุรกรรมในกิจการต่าง ๆ อาทิ ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง ซื้อขาย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง ให้กู้ยืมเงิน ค้ำประกัน รับอาวัล ฯลฯ ตามมาตรา ๒๙ อัฐ แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ การดำเนินกิจการของโจทก์จึงมีทั้งการใช้อำนาจทางปกครองและการใช้อำนาจในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไป นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินและคิดค่าตอบแทนเป็นดอกเบี้ยเป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไป มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง แต่เป็นไปในลักษณะของการขอเข้ารับบริการจากโจทก์เท่านั้น และมีลักษณะมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จึงเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่งที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา ส่วนหนี้เงินเข้ากองทุนและเงินเพิ่มนั้น

ก็มีได้เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นตามสัญญา แต่เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทยฯ ทั้งการดำเนินการฟื้นฟูกิจการหากแผนฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับกิจการไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ผู้ชำระบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินก็จะดำเนินการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทตลอดจนยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายให้สั่งให้บริษัทตกเป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๘๘ ก็ล้วนเป็นกระบวนการในทางแพ่ง มูลคดีนี้ ศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว เมื่อสัญญาหลักอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากการที่จำเลย ซึ่งเป็นผู้ค้ำประกันการชำระหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ อันเป็นสัญญาอุปกรณ์ ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเช่นเดียวกัน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๖/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕)

ระหว่าง { ศาลแพ่ง
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนากระบวนการเงิน โจทก์ ยื่นฟ้อง นางประภา วิริยะประไพกิจ หรือวิริยะประไพกิจ จำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๕๘๘/๒๕๕๘ ความว่า โจทก์มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๘ มีวัตถุประสงค์

เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน และสถาบันการเงินที่อยู่ในกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีความมั่นคง และมีเสถียรภาพ และยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดทั้งอำนาจที่จะลงทุนในกิจการต่าง ๆ โดยได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการจัดการกองทุนตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ จำเลยซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ซึ่งเป็นสถาบันการเงินแห่งหนึ่งที่อยู่ในกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ทำสัญญาค้ำประกันภาระหนี้สินของบริษัทดังกล่าวที่มีต่อโจทก์ ทั้งที่มีอยู่ในขณะทำสัญญาหรือที่จะมีขึ้นในอนาคตโดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม โดยก่อนทำสัญญาค้ำประกัน ระหว่างวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ โจทก์ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ในรูปเงินช่วยเหลือจำนวน ๑,๕๓๗,๐๐๐,๐๐๐ บาท และเงินให้กู้ยืมจำนวน ๙๕๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท และหลังทำสัญญาค้ำประกันระหว่างวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๔๑ โจทก์ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินในรูปเงินช่วยเหลืออีกจำนวน ๓๓๓,๙๙๖,๔๕๘.๒๖ บาท รวมเป็นเงินช่วยเหลือจำนวน ๑,๘๗๐,๙๙๖,๔๕๘.๒๖ บาท สำหรับเงินให้กู้ยืมนั้น ภายหลังโจทก์ได้รับคืนต้นเงินจำนวน ๑๕๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท คงเหลือต้นเงินให้กู้ยืมจำนวน ๘๐๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ยังขอรับเงินลงทุนจากโจทก์จำนวน ๑๔๕,๐๐๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปลงทุนในตลาดการเงินระหว่างสถาบันการเงิน ต่อมาเมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๔๐ เกิดวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศ โจทก์ออกมาตรการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ระบบสถาบันการเงินด้วยการรับอวัลต์สัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินที่มีปัญหา รวมถึงบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ด้วย โดยระหว่างวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๐ โจทก์ได้จ่ายเงินตามตัวสัญญาใช้เงินรวม ๕๐ ฉบับ ที่ได้รับอวัลต์ไว้ให้ผู้ฝากเงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด รวมเป็นเงิน ๓๔๔,๘๔๕,๙๕๘.๘๗ บาท ต่อมากระทรวงการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทยมีประกาศให้สถาบันการเงิน ๑๖ แห่ง รวมถึงบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ปิดกิจการชั่วคราว และออกมาตรการคุ้มครองผู้ฝากเงินที่สุจริต โดยรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทที่ถูกปิดกิจการกับตัวสัญญาใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) แล้วบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด จะออกตัวสัญญาใช้เงินของตนชำระหนี้ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ซึ่งมีผู้ถือตัวสัญญาใช้เงินบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด หลายร้อยรายเข้าร่วมโครงการดังกล่าว แต่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ขาดสภาพคล่องไม่สามารถจ่ายเงินให้แก่ผู้ฝากได้ ดังนั้น ระหว่างวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๐

ถึงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ โจทก์ให้ความช่วยเหลือโดยจ่ายเงินให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์
 กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) เพื่อชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยตามตัวสัญญาใช้เงินที่บริษัท
 เงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ออกให้ผู้ฝากเงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์
 ซีแอล สหวิริยา จำกัด และบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ได้ออกตัวสัญญาใช้เงิน
 ๒๖ ฉบับ ชำระหนี้ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) บริษัทเงินทุน
 หลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ได้สลักหลังตัวสัญญาใช้เงินพร้อมทั้งโอนสิทธิเรียกร้อง
 และภาระผูกพันตามตัวสัญญาใช้เงินแก่โจทก์ รวมต้นเงินตามตัวสัญญาใช้เงินจำนวน
 ๒,๓๓๖,๔๖๗,๔๔๙.๘๘ บาท นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
 พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๒๙ เบญจ และตามข้อบังคับของโจทก์ว่าด้วยการนำส่งเงินเข้ากองทุน
 พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สถาบันการเงินทุกแห่งต้องนำส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าว แต่บริษัทเงินทุน
 หลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ไม่นำเงินส่งเข้ากองทุนให้โจทก์ งวดเดือนธันวาคม ๒๕๕๐
 จำนวน ๔,๒๒๕,๐๓๙.๐๓ บาท จึงต้องชำระเงินเพิ่มเป็นเงิน ๖,๘๗๑,๓๑๔.๕๐ บาท รวมเป็นเงิน
 ๑๑,๑๙๖,๓๕๓.๔๓ บาท ต่อมาวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ สถาบันการเงิน ๕๖ แห่ง รวมทั้งบริษัท
 เงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ถูกปิดกิจการ และเนื่องจากแผนฟื้นฟูกิจการไม่ผ่าน
 ความเห็นชอบการดำเนินงานของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด จึงอยู่ภายใต้การ
 กำกับดูแลของคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินเพื่อขายทรัพย์สิน ชำระ
 บัญชี และชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ โจทก์ยื่นคำขอรับชำระหนี้ดังกล่าวทั้งหมด แต่ได้รับอนุมัติให้
 ได้รับชำระหนี้ในอัตราร้อยละ ๒๒.๔๖๒๓ หรือจำนวน ๑,๓๔๑,๔๕๖,๕๐๗.๒๐ บาท โจทก์จึงนำมา
 เจลี่ยหักชำระหนี้ประเภทต่าง ๆ แล้ว คงเหลือต้นเงินและดอกเบี้ยทั้งสิ้น ๔,๘๔๗,๔๐๕,๑๗๙.๕๑
 บาท ต่อมาศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ตกเป็น
 บุคคลล้มละลายตามคำร้องขอของผู้ชำระบัญชี ซึ่งโจทก์ได้ยื่นขอรับชำระหนี้ไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้อ
 รับชำระ จำเลยในฐานะผู้ค้ำประกันจึงต้องร่วมรับผิดชอบในหนี้ดังกล่าวแก่โจทก์ ขอให้บังคับจำเลย
 ชำระหนี้เงินช่วยเหลือ เงินกู้ยืม เงินลงทุน หนี้อาวัลตัวสัญญาใช้เงินตามโครงการรับแลกเปลี่ยน
 ตัวสัญญาใช้เงิน หนี้เงินนำส่งเข้ากองทุนและเงินเพิ่มพร้อมดอกเบี้ยแก่โจทก์

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า สัญญาหรือข้อตกลงให้ความช่วยเหลือ
 ทางการเงินระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด เป็นสัญญาที่ให้จัดทำ
 บริการสาธารณะ จึงเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง สัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของ
 สัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าว จึงเป็นสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจ
 พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า มูลหนี้ประธานที่โจทก์อาศัยเป็นเหตุฟ้องให้จำเลย
 รับผิดชอบสัญญาจำประกัน อันเป็นสัญญาอุปกรณ์ คือหนี้เงินช่วยเหลือ เงินกู้ยืม เงินลงทุน หนี้אוכל
 תבואהสัญญาใช้เงิน หนี้ตามโครงการรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงิน หนี้เงินนำส่งเข้ากองทุนและ
 เงินเพิ่ม เหล่านี้ล้วนเป็นหนี้ระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ซึ่งมีความ
 เป็นมาตั้งแต่บริษัทดังกล่าวยังไม่ประสบปัญหาในการดำเนินธุรกิจ เช่น การให้เงินลงทุนเพื่อให้
 บริษัทนำไปลงทุนหาประโยชน์ในตลาดการเงินระหว่างสถาบันการเงิน ต่อมาเมื่อบริษัทมีปัญหา
 เรื่องสภาพคล่อง โจทก์ก็มีการช่วยเหลือในรูปของเงินช่วยเหลือ หรือเงินให้กู้ยืม เป็นต้น และ
 เมื่อผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ของบริษัทเกิดความไม่มั่นใจ โจทก์ก็เข้าไปאוכל תבואהสัญญาใช้เงินให้
 จนในที่สุดเมื่อจำต้องปิดกิจการ โจทก์ก็เข้าไปมีส่วนเป็นแหล่งเงินทุนให้กลไกของรัฐในโครงการ
 รับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงินเพื่อคุ้มครองผู้ฝากเงินหรือเจ้าหนี้ที่สุจริต ส่วนหนี้เงินนำส่งเข้า
 กองทุนและเงินเพิ่มนั้น ก็เป็นไปตามที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๔ เบญจ ของพระราชบัญญัติธนาคาร
 แห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม
 พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ กล่าวคือ เพื่อให้โจทก์
 มีเงินและทรัพย์สินเพียงพอที่จะดำเนินการตามวัตถุประสงค์ได้ และมูลเหตุที่โจทก์เข้าเป็นคู่สัญญา
 หรือเป็นเจ้าของหนี้ตามมูลหนี้ดังกล่าว ก็เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโจทก์ดังที่ระบุไว้ในมาตรา
 ๒๔ ตรี ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ว่า เพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความ
 มั่นคงและเสถียรภาพและเหตุที่ต้องมีการจัดตั้งกองทุนโจทก์ขึ้น ก็เป็นไปตามหมายเหตุท้าย
 พระราชกำหนด กล่าวคือ เพื่อให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถดำเนินการมาตรการให้ความ
 ช่วยเหลือในทางการเงินเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและเสถียรภาพ
 โดยเฉพาะเมื่อมีวิกฤตการณ์ร้ายแรงเกิดขึ้นในระบบสถาบันการเงิน กล่าวโดยสรุปก็คือ เพื่อที่จะ
 รักษาความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ อันมีผลกระทบต่อประชาชนโดยรวม ถือเป็น
 ประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง เมื่อโจทก์เป็นหน่วยงานทางปกครองและมาตรการของโจทก์ที่
 ออกมาในรูปต่าง ๆ อันก่อให้เกิดภาระหนี้ระหว่างโจทก์กับ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล
 สหวิริยา จำกัด นั้น เนื่องมาแต่วัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงถือเป็นสัญญาที่ให้อำนาจบริการสาธารณะ
 อันเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง เมื่อมูลหนี้ประธานดังกล่าว เป็นสัญญาทางปกครองแล้ว
 การที่จะวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบของจำเลยตามสัญญาจำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ ก็ย่อมต้อง
 อาศัยสัญญาประธานเป็นสำคัญ ดังนั้น สัญญาจำประกันในคดีนี้จึงถือเป็นสัญญาทางปกครอง
 ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒
 อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)
 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจาก จำเลยได้ทำสัญญาค้ำประกันหนี้ที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ต้องชำระให้แก่โจทก์ทั้งสิ้น ไม่ว่าหนี้นั้นจะเกิดขึ้นหรือมีอยู่แล้วขณะทำสัญญาค้ำประกันหรือจะเกิดขึ้นต่อไปในภายหน้า กรณีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิระหว่างโจทก์และจำเลยตามสัญญาค้ำประกัน ซึ่งการที่จะพิจารณาวินิจฉัยถึงความรับผิดชอบของจำเลยตามหนี้สัญญาค้ำประกัน ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ต้องอาศัยหนี้ตามสัญญาประธานเป็นสำคัญ จึงมีปัญหาคือต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า หนี้ตามสัญญาประธาน ซึ่งได้แก่หนี้เงินช่วยเหลือ หนี้เงินให้กู้ยืม หนี้เงินลงทุน หนี้การอวัลต์สัญญาใช้เงิน หนี้ตามโครงการรับแลกเปลี่ยน ตัวสัญญาใช้เงิน และหนี้นำเงินเข้ากองทุนและเงินเพิ่ม ระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด เป็นหนี้ตามสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่ การที่สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ สัญญานั้นจะต้องมีลักษณะ ดังนี้ ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ และประการที่สอง สัญญานั้นต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง เมื่อคดีนี้โจทก์มีฐานะเป็นนิติบุคคลได้รับการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินมาตรการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ โจทก์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่โจทก์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ในรูปของการให้เงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ยืม เงินลงทุน การรับอวัลต์สัญญาใช้เงิน และการรับแลกเปลี่ยนตัวสัญญาใช้เงิน หาได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ

จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสงสว่างประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือมีลักษณะให้บริษัท
เงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะ
โดยตรงกับโจทก์ แต่มีลักษณะเป็นสัญญาที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด
ขอเข้ารับบริการสาธารณะจากโจทก์เท่านั้น โดยมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความ
เสมอภาค สัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์
ซีแอล สหวิริยา จำกัด จึงเป็นสัญญาทางแพ่ง หาใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่ง
พระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนหนึ่งนำเงินเข้ากองทุนและเงินเพิ่มนั้น เป็นหนึ่งที่เกิดขึ้นโดยผลของ
กฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย
พุทธศักราช ๒๔๘๕ จึงมิใช่หนี้ตามสัญญาทางปกครองเช่นกัน และเมื่อหนี้ตามสัญญาให้ความ
ช่วยเหลือดังกล่าวระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ซึ่งเป็นหนี้
ตามสัญญาประจักษ์ไม่ใช้หนี้ตามสัญญาทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมี
คำสั่งของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คดีพิพาทตามสัญญาค้ำประกันระหว่างโจทก์กับ
จำเลยในคดีนี้ ซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกับสัญญา
ประจักษ์ จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณา
พิพากษาของศาลยุติธรรม

จำเลยยื่นคำร้องเพิ่มเติมประกอบการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่
ระหว่างศาล ต่อศาลแพ่งเมื่อวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับ
คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ข้อ ๒๔ คัดค้านความเห็นของ
ศาลปกครองที่เห็นว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมว่าไม่น่าจะถูกต้อง
เนื่องจากศาลปกครองกลางสรุปเนื้อหาคำร้องของจำเลยแต่เพียงว่า จำเลยยื่นคำร้องว่า สัญญา
หรือข้อตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล
สหวิริยา จำกัด ซึ่งเป็นสัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะจึงเป็นสัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง
สัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาให้ความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าว
ย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งที่
ตามความเป็นจริงในเนื้อหาคำร้องของจำเลย จำเลยมิได้บรรยายแต่เพียงว่าสัญญาหรือข้อตกลง
ให้ความช่วยเหลือทางการเงินดังกล่าวเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะจึงเป็น
สัญญาทางปกครองอย่างหนึ่ง เท่านั้น แต่จำเลยได้แสดงให้เห็นว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามสัญญา
ค้ำประกันในคดีนี้เป็นสัญญาทางปกครองอยู่ในอำนาจของศาลปกครองเพราะสัญญาค้ำประกัน
ดังกล่าวเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาประจักษ์ที่เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพ และสัญญา

คำประกันก็เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพเช่นกัน การที่จำเลยเห็นว่าสัญญาหรือข้อตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพเพราะสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวมีโจทก์ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง วัตถุประสงค์ของสัญญาหรือข้อตกลงคือการที่รัฐบาลต้องการที่จะแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงซึ่งจะเป็นต้นเหตุสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงในทางเศรษฐกิจในวงกว้างต่อไป อันมีผลกระทบในทางลบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างมหาศาล โดยให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ฝากเงินกับสถาบันการเงินเอกชนที่ขาดสภาพคล่องทางการเงินเพื่อให้ประชาชนผู้ฝากเงินเกิดความมั่นใจในสถาบันการเงินและระบบการเงินของประเทศรวมทั้ง การรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศและให้สถาบันการเงินเหล่านั้นสามารถนำเงินช่วยเหลือดังกล่าวไปจ่ายให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินเมื่อมีความต้องการที่จะไถ่ถอนตัวสัญญาใช้เงิน การให้ความช่วยเหลือทางการเงินของโจทก์ แก่สถาบันการเงินเหล่านี้รวมทั้งบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ด้วย ย่อมถือได้ว่าเป็นการแทรกแซงทางเศรษฐกิจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะอันเป็นการบริการสาธารณะ ซึ่งแตกต่างจากการกักเงินตามปกติในทางธุรกิจเอกชนซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนเท่านั้น ระบบกฎหมายของสัญญาหรือข้อตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินในคดีนี้อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ คือพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชกำหนดการปฏิรูปสถาบันการเงิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ อันเป็นกฎหมายมหาชนที่แตกต่างจากระบบกฎหมายของสัญญาซื้อขายเงินตามปกติในทางธุรกิจของเอกชน นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ที่เกิดขึ้นตามสัญญาหรือข้อตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินในคดีนี้จึงเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน ข้อพิพาทเกิดขึ้นจึงเป็นคดีปกครองที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และเมื่อสัญญา คำประกันในคดีนี้เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาหรือข้อตกลงให้ความช่วยเหลือทางการเงินระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ซึ่งเป็นสัญญาประธานแล้ว สัญญาคำประกันในคดีนี้จึงเป็นสัญญาทางปกครอง และเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพด้วย เพราะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง และข้อตกลงในสัญญาแสดงให้เห็นเอกลักษณ์ของรัฐเพราะมีข้อสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษประเภทที่ไม่ค่อยพบเห็นได้ในสัญญาตามกฎหมายเอกชน และสัญญาคำประกันในคดีนี้โดยแท้จริงแล้วเป็นสัญญาที่มีความเกี่ยวข้อง

โดยตรงกับการบริการสาธารณะคือการแทรกแซงของรัฐในทางเศรษฐกิจเพื่อการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม ความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจการเงินของสังคม โดยคำนึงถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประโยชน์สาธารณะ โจทก์จึงเป็นเครื่องมือในการจัดทำกรบริการสาธารณะผ่านสถาบันการเงินเหล่านั้น และแม้ว่าศาลปกครองกลางจะนำหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองโดยยึดหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบหลักเกณฑ์ตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้กำหนดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ก็ตาม แต่ก็เป็นการตีความขัดต่อเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการตราบทบัญญัติ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับคำนิยามของคำว่าสัญญาทางปกครอง มุ่งประสงค์ที่จะให้มีการพัฒนาไปถึง โดยได้มีการตราบทบัญญัติมาตราดังกล่าวโดยใช้คำว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า...” เพื่อแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงในการตราบทบัญญัตินี้อย่างแจ้งชัดว่า มีความประสงค์ที่จะให้เข้าใจตรงกันว่าสัญญาทางปกครองนั้น ไม่ได้มีเพียงสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้ เพราะไม่ได้บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า...” แต่อย่างใด อันเป็นการมอบภารกิจให้แก่องค์กรตุลาการในการพัฒนาสัญญาทางปกครองให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้นไปโดยใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพที่เป็นสากลซึ่งมีที่มาจากประเทศต้นแบบที่ใช้ระบบศาลคู่ซึ่งประเทศไทยได้รับอิทธิพลในทางความคิดเชิงวิชาการกฎหมายมา โดยหลักเกณฑ์สากลในการพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพนั้นมีว่า “สัญญาที่ทำกันระหว่างนิติบุคคลมหาชนกับบุคคลเอกชนนั้นจะเป็นสัญญาทางปกครองได้ ก็ต่อเมื่อสัญญานั้นเป็นนิติกรรมในการบริหารแบบมหาชน ทั้งนี้โดยอาจจะเป็นเพราะสัญญานั้นมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษ หรืออาจจะเป็นเพราะวัตถุประสงค์แห่งสัญญาหรือวัตถุประสงค์ของสัญญานั้น หรือเป็นเพราะระบบของสัญญานั้น” การที่ศาลปกครองกลางได้พิจารณาและให้เหตุผลแต่เพียงว่าสัญญาหรือข้อตกลงที่โจทก์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ไม่เป็นสัญญาทางปกครองเพราะสัญญาหรือข้อตกลงดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง แต่มีลักษณะเป็นสัญญาที่ขอเข้ารับการบริการสาธารณะจากโจทก์โดยมุ่งผูกพันตนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคเช่นนั้นนั้น จึงเป็นการไม่ถูกต้องเพราะ

การพิจารณาและให้เหตุผลเช่นนี้เกิดจากความเข้าใจ ที่คลาดเคลื่อนไปเองว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพจะต้องเข้าลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่กล่าวอ้างข้างต้น หากพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งบัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า...” ย่อมเข้าใจได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งที่จะให้มีการพัฒนาไปให้ถึง จำเลยจึงเห็นว่าสัญญาค้ำประกันในคดีนี้เป็นสัญญาทางปกครองเพราะสัญญาประ찬เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพเพราะเข้าลักษณะหรือเข้าองค์ประกอบของความเป็นสัญญาทางปกครองอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ด้วยเหตุผลหลายประการ โดยเป็นทั้งสัญญาทางปกครองโดยสภาพเพราะวัตถุประสงค์แห่งสัญญาหรือวัตถุประสงค์ของสัญญาและก็ยังเป็นทั้งสัญญาทางปกครองโดยสภาพเพราะระบบของสัญญาในขณะเดียวกัน และยังไปกว่านั้น สัญญาค้ำประกันในคดีนี้เองก็เป็นสัญญาที่เข้าลักษณะหรือเข้าองค์ประกอบของความเป็นสัญญาทางปกครองอย่างครบถ้วนในตัวเองอีกประการหนึ่งด้วยตามบทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง จำเลยจึงเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ จำเลยทำสัญญาค้ำประกันภาระหนี้สินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอล สหวิริยา จำกัด ทั้งที่มีอยู่ในขณะทำสัญญาหรือที่จะมีขึ้นในอนาคตไว้ต่อโจทก์ โดยยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม ต่อมาโจทก์ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในเดือนมีนาคม ๒๕๕๐ ในรูปเงินช่วยเหลือ และเงินให้กู้ยืม ในช่วงเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจดังกล่าวโจทก์ได้ออกมาตรการเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ระบบสถาบันการเงินด้วยการรับอวัลต์สัญญาใช้เงินของสถาบันการเงินที่มีปัญหารวมถึงบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ซึ่งโจทก์ได้จ่ายเงินตามสัญญาใช้เงินรวม ๕๐ ฉบับ ที่ได้รับอวัลต์ไว้ให้ผู้ฝากเงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ รวมเป็นเงิน ๓๔๔,๘๔๕,๘๔๘.๘๗ บาท และเมื่อทางการประกาศให้สถาบันการเงิน ๑๖ แห่งรวมถึงบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ปิดกิจการชั่วคราว และออกมาตรการคุ้มครองผู้ฝากเงินและเจ้าหน้าที่สุจริต โดยรับแลกเปลี่ยนสัญญาใช้เงินของบริษัทที่ถูกปิดกิจการกับสัญญา

ใช้เงินของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ จำกัด (มหาชน) ในการนี้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ได้ออกตั๋วสัญญาใช้เงิน ๒๖ ฉบับ ชำระหนี้ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจฯ เมื่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจฯ ขาดสภาพคล่อง โจทก์ก็ชำระหนี้ตามตั๋วสัญญาใช้เงินดังกล่าว ให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจฯ รวมต้นเงินตามตั๋วสัญญาใช้เงินจำนวน ๒,๓๓๖,๔๖๗,๔๙๙.๘๘ บาท กับมีภาระหนี้อีกส่วนหนึ่งที่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ขาดส่งเงินเข้ากองทุนให้โจทก์ตามพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ มาตรา ๒๙ เบญจ และตามข้อบังคับของโจทก์ว่าด้วย การนำส่งเงินเข้ากองทุน พ.ศ. ๒๕๔๐ งวดเดือนธันวาคม ๒๕๔๐ รวมเงินที่ต้องชำระพร้อมเงินเพิ่มจำนวน ๑๑,๑๙๖,๓๕๓.๔๓ บาท บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ จึงมีภาระหนี้สินต่อโจทก์ประกอบด้วยหนี้เงินช่วยเหลือ เงินกู้ยืม เงินลงทุน หนี้อาวัลตั๋วสัญญาใช้เงิน หนี้ตามโครงการรับแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงิน และหนี้เงินนำส่งเข้ากองทุนและเงินเพิ่ม ซึ่งเมื่อบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ถูกปิดกิจการโจทก์ได้รับชำระหนี้จากองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน บางส่วนคงเหลือต้นเงินและดอกเบี้ยทั้งสิ้น ๔,๘๕๗,๔๐๕,๑๗๙.๕๑ บาท ซึ่งศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว และโจทก์ยื่นคำขอรับชำระหนี้ไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระ จึงฟ้องขอให้จำเลยชำระหนี้ตามสัญญาคำประกันแก่โจทก์

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า มูลหนี้ตามสัญญาระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ อันเป็นมูลหนี้ประฐานเป็นสัญญาทางแพ่ง หรือสัญญาทางปกครอง เห็นว่า โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันได้บัญญัติไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึงสัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โจทก์ จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินที่อยู่ในกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย ให้มีความมั่นคงและมีเสถียรภาพ ตามมาตรา ๒๙ ตีร แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคาร

แห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ พ.ศ. ๒๕๒๘ และยังมีอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ตลอดทั้งอำนาจที่จะลงทุนและดำเนินธุรกรรมในกิจการต่าง ๆ อาทิ ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง เชื้อขาย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง ให้กู้ยืมเงิน คำประกัน รับอาวัล ฯลฯ ตามมาตรา ๒๕ รัฐธรรมนูญแห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๐ โจทก์จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น การดำเนินกิจการของโจทก์จึงมีทั้งการใช้อำนาจทางปกครองและการใช้อำนาจในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไป หากการดำเนินกิจการใดของโจทก์มีการใช้อำนาจทางปกครองและเกิดข้อพิพาทขึ้น ก็จะต้องอยู่ในอำนาจตรวจสอบของศาลปกครอง แต่หากการดำเนินกิจการใดของโจทก์มิได้ใช้อำนาจทางปกครอง ก็จะต้องอยู่ในอำนาจการตรวจสอบของศาลยุติธรรม สำหรับคดีนี้มูลพิพาทสืบเนื่องมาจากโจทก์ได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ในรูปเงินช่วยเหลือ เงินให้กู้ยืม เงินลงทุน การรับอาวัล ตั๋วสัญญาใช้เงินและการรับแลกเปลี่ยนตั๋วสัญญาใช้เงินโดยคิดค่าตอบแทนเป็นดอกเบี้ยด้วยนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ในกรณีนี้จึงเป็นการดำเนินกิจการในการทำธุรกรรมทางแพ่งทั่วไปที่โจทก์มิได้ใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด แต่เป็นไปในลักษณะของการขอเข้ารับบริการจากโจทก์เท่านั้น และมีลักษณะมุ่งผูกพันคนด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และแม้สัญญาการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวจะมีโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งก็ตาม แต่ก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ จึงเป็นนิติสัมพันธ์ในทางแพ่ง ที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษา ส่วนหนึ่งนำเงินเข้ากองทุนและเงินเพิ่มนั้น ก็ได้เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นตามสัญญา แต่เป็นหนี้ที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ เบญจ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๔๘๕ ทั้งการดำเนินการฟื้นฟูกิจการหากแผนฟื้นฟูฐานะของบริษัทที่ถูกระงับกิจการไม่ได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน ผู้ชำระบัญชีที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการองค์การเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงินก็จะดำเนินการขายทรัพย์สินเพื่อชำระบัญชีของบริษัทตลอดจนยื่นคำร้องต่อศาลล้มละลายให้สั่งให้บริษัทตกเป็นบุคคลล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๘๘ ซึ่งล้วนเป็นกระบวนการในทางแพ่ง มูลคดีนี้ศาลล้มละลายกลางได้มีคำพิพากษาให้บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ซีแอลฯ ตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว เมื่อสัญญาหลักอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ข้อพิพาทคดีนี้เกิดจากการที่จำเลยซึ่งเป็นผู้ดำเนินการชำระหนี้ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ ซีแอลฯ อันเป็นสัญญาอุปกรณ์ ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง ย่อมอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เช่นเดียวกัน

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง กองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงิน โจทก์ นางประภา วิริยะประไพกิจ หรือวิริยะประไพกิจ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๗/๒๕๕๙

ศาลปกครองสงขลา

ศาลจังหวัดตรัง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่า เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกในความผิดตามพระราชบัญญัติการประมงฯ พร้อมยึดเรือประมงและอุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้เป็นของกลางแล้วส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี แต่ศาลจังหวัดตรังมีคำพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุด จึงขอรับของกลางที่ถูกยึดไว้ดังกล่าว แต่ของกลางดังกล่าวจมอยู่ใต้น้ำมีสภาพทรุดโทรมเสียหายมาก จึงฟ้องเรียกค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า เจ้าพนักงานตำรวจผู้จับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกและพนักงานสอบสวนผู้เก็บรักษาของกลางไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี การจับกุมและการดำเนินคดีต่อผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนการเก็บรักษาของกลางของพนักงานสอบสวนก็เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกในความผิดตามพระราชบัญญัติการประมงฯ อันเป็นความผิดอาญา โดยใช้อำนาจในการจับกุม ค้น ยึดและพิสูจน์ของกลางตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำผิด จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าในระหว่างการดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีในการจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และละเลยไม่ดูแลทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่เป็นของกลาง ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันสืบเนื่องจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๗/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง

ระหว่าง { ศาลปกครองสงขลา
ศาลจังหวัดตรัง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองสงขลาโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๘ นายประเสริฐ ชูชม ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองสงขลา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๓๙/๒๕๕๘ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๕๕ พันตำรวจตรี ปกป้อง ท่อแก้ว กับพวก รวม ๘ คน ซึ่งอยู่ประจำสถานีตำรวจภูธรอำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ได้ทำการจับกุมผู้ฟ้องคดี กับพวกรวม ๓ คน ในความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๔๐ พร้อมยึดเรือประมง

และอุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้เป็นของกลาง ซึ่งต่อมาผู้ฟ้องคดีกับพวกถูกฟ้องต่อศาลจังหวัดตรัง ศาลจังหวัดตรังมีคำพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุดผู้ฟ้องคดีจึงติดต่อขอรับเรือประมงพร้อมอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ถูกยึดไว้เป็นของกลางคืน แต่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ไม่สามารถคืนให้ผู้ฟ้องคดีได้ เนื่องจากเรือประมงและอุปกรณ์ต่าง ๆ จมอยู่ใต้น้ำและมีสภาพทรุดโทรมเสียหายมาก ไม่สามารถนำไปใช้ประกอบอาชีพได้ดังเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน สถานีตำรวจภูธรอำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง และมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีและสถานีตำรวจภูธรจังหวัดตรังชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำของพันตำรวจตรี ปกป้อง ท่อแก้ว กับพวก ต่อมาตำรวจภูธรภาค ๙ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาว่า พันตำรวจตรี ปกป้อง ท่อแก้ว กับพวก ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจชุดจับกุม ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยหลังจับกุมได้ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ดำเนินการต่อแล้ว จึงไม่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาของกลาง ทั้งต่อมาพนักงานสอบสวน ได้คืนของกลางให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดในสภาพปกติแล้ว ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับหนังสือดังกล่าว และเห็นว่าการกระทำของพันตำรวจตรี ปกป้อง ท่อแก้ว กับพวก ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัด ผู้ถูกฟ้องคดีที่จับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวก โดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริง และการละเลยไม่ดูแลทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่เป็นของกลาง ทำให้ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายก่อนศาลในคดีอาญาจะมีคำพิพากษาถึงที่สุด เป็นการกระทำละเมิดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองสงขลาขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวนเงิน ๓๔๐,๗๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า การจับกุมและการดำเนินคดีต่อผู้ฟ้องคดีของเจ้าพนักงาน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เจ้าพนักงานตำรวจผู้จับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกและพนักงานสอบสวนผู้เก็บรักษาของกลางไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายต่อผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า การใช้อำนาจจับกุมบุคคลผู้กระทำความผิดซึ่งหน้าและการดูแลรักษาของกลางเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากมีความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการใช้อำนาจดังกล่าวก็เป็นอำนาจของศาลยุติธรรมที่จะตรวจสอบ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ผู้ฟ้องคดียื่นคำชี้แจงว่า คดีนี้เป็นคดีที่พิพาทเกี่ยวกับความรับผิดในทางละเมิดที่เกี่ยวข้องเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการละเมิดก็เป็นผลมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติจนเกิดความเสียหาย คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสงขลาเห็นว่า การเก็บรักษาของกลางเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานตำรวจตามที่กำหนดไว้ในระเบียบการตำรวจภาค ๑ ระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดีลักษณะ ๑๕ การฟ้องเรียกค่าเสียหายกรณีที่ทรัพย์สินของกลางเสียหายหรือสูญหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๔๑/๒๕๔๗ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดตรังเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ บัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าพนักงานที่ยึดสิ่งของใดไว้ในคดีอาญา มีอำนาจยึดไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด เมื่อเสร็จคดีแล้วก็ให้คืนแก่ผู้ต้องหาหรือแก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องคืนสิ่งของนั้น เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น ดังนั้น การดูแลรักษาของกลางในคดีอาญา เป็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานตำรวจที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นราษฎรยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐว่า เจ้าพนักงานตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกในความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พร้อมยึดเรือประมงและอุปกรณ์ต่าง ๆ ไว้เป็นของกลางแล้วส่งพนักงานสอบสวนดำเนินคดี แต่ศาลจังหวัดตรังมีคำพิพากษายกฟ้อง คดีถึงที่สุด ผู้ฟ้องคดีติดต่อขอรับเรือประมงพร้อมอุปกรณ์ที่ถูกยึดไว้เป็นของกลางคืน แต่เรือประมงและอุปกรณ์ต่าง ๆ จมอยู่ใต้น้ำมีสภาพทรุดโทรมเสียหายมากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกโดยไม่ตรวจสอบข้อเท็จจริง ทั้งยังละเลยไม่ดูแลทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่เป็นของกลาง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ไม่สามารถนำเรือประมงพร้อมอุปกรณ์ไปใช้ประกอบอาชีพได้ จึงฟ้องเรียกค่าเสียหายดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า เจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกและพนักงานสอบสวนผู้เก็บรักษาของกลางไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี การจับกุมและการดำเนินคดีต่อผู้ฟ้องคดีกับพวกเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

ความอาญา ส่วนการเก็บรักษาของกลางของพนักงานสอบสวนก็เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติ คดีจึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยว่า การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ เห็นว่า การดำเนินคดีอาญาตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้นเป็นขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดใน คดีอาญาอันอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ดังนั้น แม้ว่าในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอาจจะมีการ กระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย แต่ขั้นตอนใดเป็นการกระทำตามที่ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยตรง การ กระทำในขั้นตอนนั้นก็ย่อมอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่หากการ กระทำนั้นเป็นการกระทำที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวนหรือพนักงาน อัยการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำได้ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา และเข้าเกณฑ์เป็นการกระทำละเมิดหรือเป็นความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ การกระทำนั้น ก็จะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเจ้าพนักงานตำรวจจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกในความผิดตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๐ อันเป็นความผิดอาญา โดยใช้อำนาจในการจับกุม ค้น ยึดและพิสูจน์ของกลางตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิด จึงเป็นการ ดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจไว้ เป็นการเฉพาะการที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าในระหว่างการดำเนินการตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญาของเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีในการจับกุมผู้ฟ้องคดีกับพวกโดยไม่ ตรวจสอบสวนข้อเท็จจริง และละเลยไม่ดูแลทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่เป็นของกลาง ทำให้ทรัพย์สิน ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ อันสืบเนื่องจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อยู่ในอำนาจการควบคุม ตรวจสอบของศาลยุติธรรม ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเรียก ค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตาม ขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาคดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่างนายประเสริฐ ชูชม ผู้ฟ้องคดี สำนักงาน
ตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎาทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (คำสั่ง) ที่ ๑๘/๒๕๕๙ ศาลแพ่ง

ศาลปกครองสงขลา

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒

ข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง
การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๔

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าอธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนของจำเลยที่ ๒ ออกคำสั่งให้โจทก์รับการทำไม้ป่าขายเลนตามคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ ที่ ท. ๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๕๐ อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยโจทก์ได้ยื่นฟ้องในข้อหาและข้อเท็จจริงเดียวกันกับคดีนี้ต่อศาลปกครองสงขลาซึ่งศาลปกครองสงขลาไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า การกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้ในการออกคำสั่งให้รับการทำไม้ป่าขายเลนดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิของผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าขายเลน หากโจทก์ได้รับความเสียหายก็ต้องเรียกร้องค่าเสียหายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะคู่สัญญาสัมปทาน จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และหากเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีโจทก์ก็ขาดอายุความ โจทก์ยื่นอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยื่นโจทก์จึงมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลแพ่ง จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลแพ่งเห็นว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงส่งความเห็นมายังคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ มาตรา ๑๒ วรรคสอง การที่โจทก์ยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดต่อศาลปกครองสงขลา และศาลปกครองสงขลาไม่รับฟ้องไว้พิจารณาด้วยเหตุที่กล่าวไว้ข้างต้นนั้น เป็นกรณีที่ศาลปกครองสงขลายังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาเรื่องเขตอำนาจศาลในการรับฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ มาตรา ๑๒ วรรคสอง เมื่อศาลแพ่งจัดทำความเห็นส่งมายังคณะกรรมการเพื่อบริการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องเขตอำนาจศาล โดยที่ยังไม่ได้จัดส่งให้ศาลปกครองจัดทำความเห็นก่อนนั้น จึงเป็นการส่งเรื่องต่อคณะกรรมการโดยมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ กำหนดไว้ไม่ชอบด้วย

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ ข้อ ๒๙ (๒)



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
(คำสั่ง) ที่ ๑๘/๒๕๔๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐

ระหว่าง { ศาลแพ่ง
ศาลปกครองสงขลา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแพ่งโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้อง เพราะเหตุว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้ว ศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ นายสมัคร กิจคำ โจทก์ได้ยื่นฟ้องนายสถิตย์ สวินทร ที่ ๑ กรมป่าไม้ ที่ ๒ นายชูชีพ หาญสวัสดิ์ ที่ ๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๔ จำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๓๘๘/๒๕๔๘ ความว่า โจทก์เป็นผู้ได้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนจากจำเลยที่ ๔ ในโครงการคลองเกาะยางฝั่งตะวันออก (กบ.๗๑) ในท้องที่ตำบลเกาะลันตาน้อย อำเภอเกาะลันตา จังหวัดกระบี่ เนื้อที่ ๓,๓๑๓ ไร่ ระยะเวลา ๑๕ ปี ตั้งแต่วันที่

๓๑ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ถึงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๔ จำเลยที่ ๑ เป็นผู้รับมอบอำนาจจาก จำเลยที่ ๔ มีหน้าที่ควบคุมดูแลการทำป่าไม้ชายเลนของโจทก์ให้เป็นไปตามข้อกำหนดและ เงื่อนไขสัมปทาน โดยเงื่อนไขสัมปทานกำหนดแบ่งพื้นที่สัมปทานออกเป็นแปลงย่อยจำนวน ๑๕ แปลง และอนุญาตให้โจทก์เข้าทำประโยชน์ในพื้นที่สัมปทานเพียงปีละ ๑ แปลง ตั้งแต่เดือน ตุลาคมถึงเดือนกันยายนของปีถัดไป โจทก์ได้ทำไม้ป่าชายเลนตามข้อกำหนดและเงื่อนไข สัมปทานตลอดมานับแต่วันที่ทำสัญญาสัมปทานจนถึงสิ้นเดือนกันยายน ๒๕๓๙ อันเป็น วันสิ้นสุดของรอบปีสัมปทานทำไม้ที่ ๑๐ และเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๓๙ อันเป็นเดือนเริ่มต้นในรอบปี สัมปทานทำไม้ที่ ๑๑ โจทก์นำเงินค่าเปิดป่ารายปีตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๑๐ ไปชำระที่ สำนักงานป่าไม้จังหวัดกระบี่ แต่เจ้าหน้าที่ไม่ยอมรับชำระ อ้างว่าจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งทางวิทยุ ในราชการกรมป่าไม้ เลขที่ ท. ๒๓/๑๓๖ ให้ยึดระยะเวลารับชำระเงินค่าเปิดป่ารายปีตามเงื่อนไข สัมปทานข้อ ๑๐ จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๓๙ ต่อมาในวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ จำเลย ที่ ๑ ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ โดยมีคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ที่ ท. ๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ ให้ป่าไม้จังหวัดกระบี่ขยายเวลารับชำระเงินค่าเปิดป่ารายปีออกไปจนกว่าจะมี คำสั่งยกเลิกสัมปทาน และให้หัวหน้าหน่วยจัดการป่าชายเลนที่ กบ.๘ (เกาะลันตา) มีคำสั่งให้ โจทก์ระงับการทำไม้ป่าชายเลน และไม่ส่งมอบพื้นที่สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนให้โจทก์เข้าทำ ประโยชน์ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขสัมปทาน เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายไม่สามารถ ทำไม้ป่าชายเลนได้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขสัมปทาน และไม่สามารถตัดฟันต้นไม้ป่าชายเลน ในพื้นที่สัมปทานนำมาเผาเป็นถ่านเพื่อนำออกขายในท้องตลาด การกระทำของจำเลยที่ ๑ เป็นการกระทำโดยปราศจากอำนาจตามข้อกฎหมายในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และ ข้อสัญญาสัมปทานที่โจทก์ได้ทำกับจำเลยที่ ๔ เป็นการจงใจกระทำละเมิดต่อโจทก์เพื่อให้โจทก์ ได้รับความเสียหาย เพราะเรื่องสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ดำเนินการยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนโดยอาศัยอำนาจใน พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๖๘ ทวิ แต่จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ในฐานะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายให้ยกเลิกสัมปทาน ทำไม้ป่าชายเลนตามพระราชบัญญัติป่าไม้และมติคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการยกเลิกสัมปทาน ทำไม้ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี แต่มาดำเนินการมีคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ ดังกล่าวเพื่อให้โจทก์หยุดการทำไม้ตามข้อกำหนดและเงื่อนไขสัมปทาน โดยอ้างข้อสัญญา สัมปทานข้อ ๓๐ ทั้งที่ข้อสัญญาดังกล่าวไม่ได้ให้อำนาจจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ แต่ประการใด หากแต่จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ เกรงว่าโจทก์จะขอเวนคืนสัมปทานเพื่อรับเงินชดเชยความ เสียหายตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ มาตรา ๖๘ อัฐ หากมีคำสั่ง

ยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี การกระทำละเมิดต่อโจทก์ของจำเลยที่ ๑ กระทำในฐานะผู้แทนของจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๓ ได้ร่วมกับจำเลยที่ ๑ กระทำละเมิดต่อโจทก์ โดยวันที่จำเลยที่ ๑ จะกระทำละเมิดต่อโจทก์โดยมีคำสั่งทางวิทยุในราชการ กรมป่าไม้ ดังกล่าว จำเลยที่ ๑ ได้ขออนุมัติความเห็นชอบจากจำเลยที่ ๓ ในฐานะผู้บังคับบัญชาและมีหน้าที่ควบคุมดูแลการทำไม้ป่าชายเลนของโจทก์ให้เป็นไปตามข้อกำหนดและเงื่อนไขสัมปทาน และจำเลยที่ ๓ ก็ได้อนุมัติเห็นชอบให้จำเลยที่ ๑ มีคำสั่งทางวิทยุอันเป็นมูลเหตุละเมิดต่อโจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย การที่จำเลยที่ ๓ ร่วมกับจำเลยที่ ๑ กระทำละเมิดต่อโจทก์ได้กระทำในฐานะที่เป็นผู้แทนของจำเลยที่ ๔ ดังนั้นจำเลยที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับโจทก์จากการกระทำของจำเลยที่ ๓ ด้วย ผลของการกระทำละเมิดของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย ไม่สามารถเข้าตัดฟันไม้ป่าชายเลนในพื้นที่สัมปทาน ทำให้ขาดรายได้จากการนำไม้ป่าชายเลนในพื้นที่สัมปทานแปลงทำไม้ที่ ๑๑ ถึงแปลงทำไม้ที่ ๑๕ มาเผาถ่านออกขายในท้องตลาดในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นเงินปิละ ๘๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น ๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท โดยคิดดอกเบี้ยถึงวันฟ้องอีก ๑,๗๔๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าเสียหายถึงวันฟ้องจำนวน ๕,๗๔๐,๐๐๐ บาท แต่โจทก์จิตใจเรียกค่าเสียหายจากจำเลยทั้งสี่เพียง ๔๐๐,๐๐๐ บาท แม้เหตุละเมิดจะเกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ และโจทก์นำคดีมาฟ้องจำเลยทั้งสี่ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เกินกว่า ๑ ปีนับแต่เกิดเหตุละเมิดก็ไม่ขาดอายุความ เพราะโจทก์เพ่งทราบคำสั่งระงับการทำไม้ป่าชายเลนของจำเลยที่ ๑ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเมิดต่อโจทก์เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๔ การฟ้องคดีนี้ของโจทก์จึงเป็นการใช้สิทธิทางกฎหมายภายในกำหนดอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคแรก และโจทก์ได้ฟ้องจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ เป็นคดีอาญาหมายเลขดำที่ ๑๗๐๒/๒๕๔๔ ต่อศาลจังหวัดกระบี่ คดีอยู่ระหว่างพิจารณา คดีนี้จึงเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา จึงต้องนับอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔๘ วรรคสองด้วย กรณีพิพาทในคดีนี้ไม่ใช่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่า มีอำนาจตามข้อสัญญาสัมปทานข้อ ๓๐ และให้ระงับการทำไม้ป่าชายเลนตามเงื่อนไขสัมปทาน จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และมูลละเมิดอันเกิดเป็นข้อพิพาทในคดีนี้โจทก์ได้เคยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๔๘/๒๕๔๖ ว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง โจทก์จึงนำมาฟ้องเป็นคดีนี้ ขอให้บังคับจำเลยทั้งสี่ร่วมกันหรือแทนกัน

ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่โจทก์เป็นเงินจำนวน ๔๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปีนับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จ

จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ให้การทำนองเดียวกันว่า การที่จำเลยที่ ๑ ในฐานะอธิบดีกรมป่าไม้ผู้แทนของจำเลยที่ ๒ ซึ่งได้รับมอบอำนาจตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนจากจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้แทนของจำเลยที่ ๔ แจ้งทางวิทยุให้ยึดระยะเวลาชำระเงินและระงับการทำไม้ไว้ก่อน เป็นการปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมติคณะรัฐมนตรี และได้รับอนุมัติจากจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นผู้แทนของจำเลยที่ ๔ ผู้ให้สัมปทาน อันเป็นการใช้สิทธิตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๓๐ ในการเพิ่มหรือลดข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในสัมปทานได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐ เนื่องจากรัฐบาลเห็นว่ามี ความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐเพราะป่าไม้ชายเลนถูกทำลายเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศวิทยาชายทะเลของชาติ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ให้ยกเลิกสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนทั้งหมด คำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ ของจำเลยที่ ๑ โดยได้รับอนุมัติจากจำเลยที่ ๓ ผู้แทนของจำเลยที่ ๔ ผู้ให้สัมปทานเป็นการใช้สิทธิของผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ทั้งยังปรากฏว่าเคยมีคดีที่นายดำเกิงหรือโสพรรณ ผลิภัทร ผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนรายหนึ่งเป็นโจทก์นำคดีไปฟ้องกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อศาลจังหวัดกระบี่ ซึ่งศาลจังหวัดกระบี่มีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งที่รับฟ้องเป็นไม่รับฟ้อง โจทก์อุทธรณ์เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายโดยตรงต่อศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาพิพากษายืน ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๔๔/๒๕๔๘ โดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ฟ้องของโจทก์ขาดอายุความ การที่จำเลยที่ ๑ มีคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้แทนจำเลยที่ ๔ ในฐานะผู้ให้สัมปทานโดยอาศัยสิทธิตามสัญญาสัมปทานข้อ ๓๐ ซึ่งคู่สัญญามีอำนาจกระทำการกระทำของจำเลยที่ ๑ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ ฟ้องของโจทก์เป็นฟ้องที่เคลือบคลุมขอให้ยกฟ้อง

จำเลยที่ ๓ ขาดนัดยื่นคำให้การ

จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

โจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านว่า ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมกรณีผิดสัญญาสัมปทานมีอายุความ ๑๐ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓๐ แต่เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๑ บัญญัติให้การฟ้องคดีปกครองต้องฟ้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี กรณีผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีคือวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ แต่ศาลปกครองกลาง เปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ จึงทำให้คดีผิดสัญญาสัมปทานป่าไม้ชายเลนทุกคดี ขาดอายุความที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครอง โดยเมื่อนำคดีไปฟ้องยังศาลปกครองก็จะได้รับการ วินิจฉัยว่าคดีขาดอายุความ หากนำคดีไปฟ้องยังศาลยุติธรรม ก็จะได้รับคำวินิจฉัยว่าเป็นคดี ผิดสัญญาสัมปทานอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาท ในประเด็นผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนจึงเกี่ยววาทเฉพาะผู้รับสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ที่ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมก่อนศาลปกครองเปิดทำการเท่านั้น โจทก์จึงเลือกฟ้องจำเลยที่ ๑ จำเลยที่ ๓ ให้รับผิดฐานกระทำละเมิดต่อโจทก์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ และฟ้องจำเลยที่ ๒ และจำเลยที่ ๔ ให้รับผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๖ ต่อศาลยุติธรรม เนื่องจากโจทก์ได้ฟ้องจำเลยที่ ๒ ต่อศาลปกครองสงขลาโดย ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งยืน

อนึ่ง ก่อนฟ้องคดีนี้โจทก์ได้ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๒ ต่อศาลปกครองสงขลาเป็น คดีหมายเลขดำที่ ๒๖๒/๒๕๔๔ หมายเลขแดงที่ ๖๖/๒๕๔๖ ว่าคำสั่งของอธิบดีกรมป่าไม้ที่ให้ ระวังการทำไม้ป่าชายเลนตามคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ ที่ ท. ๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ เป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ ขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับให้จำเลยที่ ๒ ในฐานะ หน่วยงานของรัฐชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ ศาลปกครองสงขลาไม่รับคำฟ้องไว้ พิจารณาโดยเห็นว่า การกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้ในการออกคำสั่งให้ระวังการทำ ไม้ป่าชายเลนตามคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ ที่ ท. ๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ นั้น เป็นการใช้สิทธิของผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน หากผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการถูกระงับการทำไม้ตามเงื่อนไขสัญญาสัมปทาน ก็จะต้องเรียกร้อง ค่าเสียหายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะคู่สัญญาสัมปทาน มิใช่เรียกร้องจาก ผู้ถูกฟ้องคดี (จำเลยที่ ๒) ดังนั้นการที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งของอธิบดีกรมป่าไม้ที่ ระวังการทำไม้ป่าชายเลนตามคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ ที่ ท. ๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ เป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (จำเลยที่ ๒) ในฐานะหน่วยงานของรัฐ ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

และหากผู้ฟ้องคดีประสงค์จะฟ้องว่าการกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นการผิดสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน ฉบับที่ ๑๖๒/๒๕๒๙ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันเข้าเกณฑ์ลักษณะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ต้องยื่นฟ้องภายในหนึ่งปีนับแต่วันรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ทราบคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้เมื่อประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๔๐ ผู้ฟ้องคดีอาจบอกเลิกสัญญาและฟ้องกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ผู้ให้สัมปทานต่อศาลได้ภายในกำหนดสิบปี แต่โดยเหตุที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดขึ้นก่อนศาลปกครองเปิดทำการ และผู้ฟ้องคดีมิได้นำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในขณะนั้น เมื่อศาลปกครองเปิดทำการในวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองอันเป็นการพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้ว แต่เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จึงให้อายุความในการฟ้องคดีเริ่มนับตั้งวันที่ศาลปกครองเริ่มเปิดทำการ ตามนัยคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๕๔/๒๕๔๕ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๔๕ จึงเป็นการยื่นฟ้องเกินกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๔ โจทก์ยื่นอุทธรณ์เฉพาะข้อหาว่าการกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้ เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตามศาลปกครองสงขลา

ศาลแพ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่จำเลยที่ ๑ มีคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ที่ ท. ๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ ให้ป่าไม้จังหวัดกระบี่ขยายระยะเวลาชำระเงินค่าเปิดป่ารายปีตามเงื่อนไขสัมปทานข้อ ๑๐ ออกไปจนกว่าจะมีคำสั่งยกเลิกสัมปทาน และให้หัวหน้าหน่วยจัดการป่าชายเลนที่ กบ.๘ (เกาะลันตา) มีคำสั่งให้โจทก์ระงับการทำไม้ป่าชายเลน และไม่ส่งมอบพื้นที่สัมปทานทำไม้ป่าชายเลนให้โจทก์เข้าทำประโยชน์ตามข้อกำหนดเงื่อนไขสัมปทาน โดยรับอนุมัติจากจำเลยที่ ๓ ผู้แทนของจำเลยที่ ๔ ผู้ให้สัมปทาน เป็นการใช้สิทธิของผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลนซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการขอด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลหรือไม่

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหารหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปยังศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ...” มาตรา ๑๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด แต่ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเหตุว่าคดีดังกล่าว อยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วหากศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน ให้ศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม” และข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๙ บัญญัติว่า “ในกรณีดังต่อไปนี้ คณะกรรมการจะสั่งให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความก็ได้ (๒) การส่งเรื่องให้คณะกรรมการมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้” ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าก่อนฟ้องคดีนี้ โจทก์ได้ยื่นฟ้องกรมป่าไม้ จำเลยที่ ๒ ต่อศาลปกครองสงขลาว่ากระทำความผิดละเมิดต่อโจทก์ โดยอ้างว่าอธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนของจำเลยที่ ๒ ออกคำสั่งให้โจทก์ระงับการทำไม้ป่าชายเลนตามคำสั่งทางวิทยุในราชการกรมป่าไม้ ที่ ท. ๑/๑ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๐ ขอให้ชุดใช้กำลังใหม่ทดแทน ศาลปกครองสงขลาไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาโดยเห็นว่า การกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้ในการออกคำสั่งให้ระงับการทำไม้ป่าชายเลนดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิของผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำไม้ป่าชายเลน หากโจทก์ได้รับความเสียหายก็จะต้องเรียกร้องค่าเสียหายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในฐานะคู่สัญญาสัมปทาน จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และหากเห็นว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีโจทก์ก็ขาดอายุความ โจทก์ยื่นอุทธรณ์ว่าการกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้เป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งยืนตาม

ศาลปกครองสงขลาว่า มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น โจทก์จึงมายื่นฟ้องเป็นคดีนี้ต่อศาลแพ่งเรียกค่าเสียหายจากจำเลยทั้งสี่ในมูลละเมิดอันเกิดจากการที่จำเลยที่ ๑ ในฐานะผู้แทนของจำเลยที่ ๒ ทำละเมิดต่อโจทก์อันเป็นข้อหาเดียวกันกับที่ฟ้องยังศาลปกครองสงขลา จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลแพ่งเห็นว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงส่งความเห็นมายังคณะกรรมการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ดังนั้น การที่โจทก์ยื่นฟ้องเรียกค่าเสียหายในมูลละเมิดต่อศาลปกครองสงขลาอันเป็นข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันกับคดีนี้ และศาลปกครองสงขลาเพียงแต่วินิจฉัยว่าการกระทำของอธิบดีกรมป่าไม้ในการออกคำสั่งให้ระงับการทำให้ป่าชายเลนดังกล่าวเป็นการใช้สิทธิของผู้ให้สัมปทานตามสัญญาสัมปทานทำให้ป่าชายเลน หากโจทก์ได้รับความเสียหายก็ต้องเรียกร้องค่าเสียหายจากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในฐานะคู่สัญญาสัมปทาน หรือหากโจทก์ฟ้องว่าอธิบดีกรมป่าไม้กระทำผิดสัญญาสัมปทานก็เข้าหลักเกณฑ์ของข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองซึ่งคดีขาดอายุความแล้ว ศาลปกครองสงขลาไม่อาจรับฟ้องได้เช่นกัน เห็นได้ว่าศาลปกครองสงขลายังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาเรื่องเขตอำนาจศาลในการรับฟ้องคดีแต่อย่างใด กรณีจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ดังนั้น เมื่อโจทก์นำคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นเรื่องเดียวกันมาฟ้องจำเลยทั้งสี่ต่อศาลแพ่ง โดยจำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ศาลแพ่งจึงชอบที่จะทำความเห็นเรื่องเขตอำนาจศาลแล้วจัดส่งไปยังศาลปกครองสงขลาเพื่อทำความเห็นต่อไปตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๑๙ การที่ศาลแพ่งจัดทำความเห็นส่งมายังคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องเขตอำนาจศาล โดยที่ยังไม่ได้จัดส่งให้ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ยื่นคำร้องโต้แย้งว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจจัดทำความเห็นก่อนหน้านี้ จึงเป็นการส่งเรื่องต่อคณะกรรมการโดยมิได้เป็นไปตามเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดไว้ ไม่ชอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ คณะกรรมการย่อมมีอำนาจสั่งให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความได้ตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๙ (๒)

จึงมีคำสั่งว่า การส่งเรื่องของศาลแพ่งคดีนี้ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ อาศัยอำนาจตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๙ (๒) ให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความ

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๑๙/๒๕๕๙

ศาลจังหวัดสกลนคร

ศาลปกครองนครราชสีมา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีที่เอกชนทั้งหกเป็นโจทก์ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าโจทก์ทั้งหกได้ร่วมกันซื้อที่ดินมีโฉนดจำนวน ๔ แปลงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และจะขายที่ดินดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ถูกจำเลยที่ ๔ อายุัดห้ามจำหน่ายจ่ายโอน อ้างว่าอยู่ระหว่างการตรวจสอบที่ดินของโจทก์ทั้งหกจำนวน ๗ แปลงเพื่อเพิกถอนตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ที่เห็นว่าออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติเขาชัยประทู ส่วนที่ดินอีก ๒ แปลงที่เหลือไม่ได้ถูกสงสัยว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแต่ต้องไต่สวนเพื่อตรวจสอบก่อน และส่งเรื่องหาหรือกรมที่ดินอ้างว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่เคยมีแนวปฏิบัติ ทั้งที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินทั้ง ๗ แปลง สรุปผลแล้วว่าไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาชัยประทู และไม่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ ขอให้ศาลมีคำสั่งว่าโจทก์ทั้งหกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๔ แปลงดังกล่าว และให้เพิกถอนคำสั่งห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินทั้ง ๔ แปลงดังกล่าวด้วย แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จะสืบเนื่องมาจากคำสั่งอายุัดห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินแปลงพิพาทของฝ่ายปกครอง อันเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อทำการตรวจสอบก็ตาม แต่การที่โจทก์ทั้งหกอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของตน และขอให้ศาลมีคำสั่งรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท ทั้งฝ่ายจำเลยทั้งหกก็ให้การต่อสู้คดีว่า ที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาชัยประทูและป่าเขามะกอก โฉนดที่ดินพิพาทออกโดยทับที่ป่าสงวนดังกล่าวและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายนั้น การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้โจทก์ทั้งหกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทและให้เพิกถอนคำสั่งอายุัดที่ดินพิพาทของฝ่ายปกครองตามคำขอได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าโจทก์ทั้งหกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทหรือไม่เป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๑๙/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง { ศาลจังหวัดสிகัว
ศาลปกครองนครราชสีมา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดสิกัวส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ นายบุญฤทธิ์ เกรียงไกรลิม ที่ ๑ นายไพศาล ฉัตรเลขวนิช ที่ ๒ นางอรนุช ดันติวรวงส์ ที่ ๓ นายกวีศักดิ์ ฉัตรเลขวนิช ที่ ๔ นางพัชรา ตะวันกาญจน์โชติ ที่ ๕ และนายศักดิ์ดา จริยะธนา ที่ ๖ โจทก์ ยื่นฟ้อง กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ กรมที่ดิน ที่ ๒ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๓ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาสิกัว ที่ ๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๕ กรมป่าไม้ ที่ ๖ จำเลย ต่อศาลจังหวัดสิกัว เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๔๓/๒๕๕๘ ความว่า เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๓๓ โจทก์ทั้งหกได้

รวมกันซื้อที่ดินรวม ๙ แปลง ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๐๔๗๖, ๑๐๔๗๗, ๑๐๔๗๘, ๑๐๔๗๙, ๑๐๔๘๐, ๑๐๔๘๑, ๑๐๔๘๒, ๑๐๔๘๓, ๑๐๔๘๔ ตั้งอยู่ตำบลมิตรภาพ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา จากนายทรงพล ตั้งสุนนารณ และนางประดับ ตั้งสุนนารณ เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น ๒,๓๕๙,๑๖๕ บาท รวมเนื้อที่จำนวน ๓๙๓ ไร่เศษ ก่อนซื้อที่ดินทั้ง ๙ แปลง ได้ทำการสอบถามสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ตลอดจนสำนักงานป่าไม้จังหวัดนครราชสีมา และประชาชนใกล้เคียง ซึ่งได้รับแจ้งว่าที่ดินดังกล่าวออกโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ต่อมาโจทก์ทั้งหกประสงค์จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้กับคู่กรณี แต่จำเลยที่ ๔ ไม่สามารถดำเนินการให้ได้และแจ้งว่า โฉนดที่ดิน ๗ แปลง คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๔๗๖ - ๑๐๔๗๘, ๑๐๔๘๑ - ๑๐๔๘๔ มีการออกโฉนดทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ เขาชะปงระดู่ และอยู่ระหว่างการตรวจสอบของ ป.ป.ป. ที่ดินดังกล่าวจึงถูกอายัดห้ามจำหน่ายโอนกรรมสิทธิ์ ส่วนที่ดินอีก ๒ แปลงที่เหลือ ไม่ผิดแต่ต้องโยงไว้เพื่อตรวจสอบก่อน โดยในการสอบสวนดำเนินคดีอาญา โจทก์ทั้งหกถูกกันไว้ในฐานะพยาน คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินทั้ง ๗ แปลง ตามบันทึกอำเภอสีคิ้ว ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๓๘ สรุปผลว่าบริเวณที่ตรวจสอบมีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีลักษณะเป็นที่ราบไม่มีสภาพป่า เป็นพื้นที่เหมาะแก่การเกษตรและไม่เป็นต้นน้ำลำธาร ทั้งไม่เป็นพื้นที่ที่มีการะงอกพุ่มของกรมป่าไม้ ไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาชะปงระดู่ และไม่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ โดยมีการส่งเรื่องต่อให้คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัดนครราชสีมา (กปร.ส่วนจังหวัด) ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาพนักงานสอบสวนเห็นว่าที่ดินทั้ง ๙ แปลง มีอาณาเขตติดเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาชะปงระดู่ เขามะกอก ตาม नियกฎกระทรวงฉบับที่ ๑๖๐ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ แต่ต่อมาได้มีการประกาศกำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ มอบป่าเสื่อมโทรมให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาเข้าดำเนินการจัดสรรให้ราษฎรที่ไม่มีที่ทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่ฐานะไม่เพียงพอเข้าทำกินต่อไป ดังนั้นอาณาเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาชะปงระดู่-เขามะกอก (บางส่วน) ซึ่งหมายรวมถึงที่ดินทั้ง ๙ แปลงดังกล่าวจะไม่ถูกเพิกถอนและไม่ได้เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไป ทั้งนี้โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่อำเภอสีคิ้ว อำเภอสูงเนิน และอำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกตามความในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มาตรา ๒๖(๔) ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งโดยผลของกฎหมายดังกล่าว

หากผู้ครอบครองและทำประโยชน์มีสิทธิอยู่แล้วตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถทำการ
 รังวัดและพิสูจน์สอบสวนสิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิต่อไปได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีจึง
 เป็นเรื่องที่ใช้กฎหมายที่ใช้ในการกระทำความผิดแตกต่างจากกฎหมายที่ใช้ภายหลังกระทำความ
 ผิด จึงต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๓ แห่งประมวล
 กฎหมายอาญา และเป็นเหตุให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา ๓๙ (๕) แห่งประมวล
 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีมีหลักฐานไม่พอฟ้องจึงเห็นควรสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทั้ง
 สิบเจ็ดคนตามข้อกล่าวหา และต่อมาพนักงานอัยการประจำศาลจังหวัดสกลนครมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง
 ผู้ต้องหาทั้งสิบเจ็ดคน โจทก์ทั้งหกจึงมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อจำเลยที่ ๕ ขอให้
 พิจารณาและมีคำสั่งรับรองสิทธิในที่ดินดังกล่าวทั้ง ๗ แปลงว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมาย
 แต่จำเลยที่ ๕ ไม่ดำเนินการใด ๆ ในเวลาอันควร และเพิกเฉย โจทก์ที่ ๑ จึงมีหนังสือขอทราบ
 ผลการพิจารณาไปยังจำเลยทั้งหกและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้รับคำชี้แจงอันเป็นการ
 บ่ายเบี่ยงและโยนความรับผิดชอบตนเอง โดยในการพิจารณาเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลง
 ดังกล่าวสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาพิจารณาเห็นว่า มูลเหตุที่สำนักงาน ป.ป.ป. เห็นควร
 ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเนื่องจากการโอนโฉนดที่ดินดังกล่าวเป็นการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย
 โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) และที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งต้องห้าม
 มิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่เมื่อต่อมา
 มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินท้องที่อำเภอ
 สกลนคร พ.ศ. ๒๕๓๔ มีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยที่ดินทั้ง ๗ แปลงดังกล่าว
 ไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอีกต่อไป ประกอบกับได้มีมติคณะรัฐมนตรีมอบที่ดินป่าสงวน
 แห่งชาติดังกล่าวให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ และสำนักงาน
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เข้าดำเนินการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังนั้น มูลเหตุที่เพิกถอน
 ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปและคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหา
 การบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดนครราชสีมา (กบร.จังหวัด) ได้ประชุมพิจารณาพิสูจน์สิทธิในที่ดินตาม
 หลักเกณฑ์ของ กบร. โดยได้สอบสวนพยานบุคคล ซึ่งต่างให้ถ้อยคำที่ว่า ที่ดินทั้ง ๗ แปลงดังกล่าว
 เป็นที่ดินที่ได้ทำประโยชน์มาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๔๙๗) เป็น
 ที่ดินที่อยู่ห่างไกลความเจริญอยู่ในถิ่นทุรกันดาร เจ้าของที่ดินทำไร่ทำสวนอยู่ในพื้นที่ไม่ทราบ
 ขาวสารของทางราชการ ไม่มีเจตนาฝ่าฝืนการแจ้งการครอบครอง และได้พิสูจน์ร้องรอยการทำ
 ประโยชน์ในที่ดินในภาพถ่ายทางอากาศแล้ว ปรากฏว่าผู้เชี่ยวชาญทางศาลวิเคราะห์ภาพถ่าย
 ทางอากาศและแผนที่ มีความเห็นว่าได้มีการเข้าทำประโยชน์ตามสภาพของพื้นที่มาตั้งแต่ก่อน
 วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๔๙๖ แต่ปรากฏว่ามีไม้ป่าธรรมชาติขึ้นเป็นกลุ่ม ๆ ภายในบริเวณที่ทำ

ประโยชน์ซึ่งเป็นไปตามสภาพการใช้ประโยชน์ในท้องที่อำเภอสีคิ้ว แต่กลับยังคงเพิกเฉย บ่ายเบี่ยงต่อไปว่า ที่ดินพิพาทยังคงอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาซับประตู-เขามะกอก และ ท้ายที่สุดก็แสดงถึงความไม่รับผิดชอบต่อปัญหาที่จำเลยทั้งหมดได้ก่อให้เกิดขึ้นแก่โจทก์ทั้งหก โดยการสรุปผลของฝ่ายจำเลยทั้งหมด เกี่ยวกับการอายัดสิทธิเรียกร้องและการทำนิติกรรมที่ดิน ในคดีนี้ ก็เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย และยังไม่เคยมีแนวปฏิบัติมาก่อน จึงให้ส่งเรื่องหาหรือกรมที่ดิน หลังจากรับหนังสือแจ้งดังกล่าวแล้ว โจทก์ทั้งหกก็ยังคงติดต่อกับ จำเลยทั้งหมดจนถึงปัจจุบัน เพื่อทราบผลดำเนินการ แต่ไม่ได้รับคำตอบและกลับเพิกเฉยไป ในที่สุด ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นการออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา ๕๔ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมีการออกโฉนดโดยชอบด้วยกฎหมายไม่ต้องห้ามมิให้ได้ กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายแต่อย่างใด โจทก์ทั้งหกได้ร่วมกันซื้อที่ดินพิพาททั้ง ๔ แปลง จากบุคคลภายนอกด้วยความสุจริตและเสียค่าตอบแทน กับทั้งก่อนจดทะเบียนเปลี่ยนแปลง กรรมสิทธิ์ ได้มีการชักถามตรวจพิสูจน์ความชอบด้วยกฎหมายของที่ดินพิพาทจากพนักงาน เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องจนได้รับคำยืนยันแน่นอน จึงทำการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงการได้มาซึ่ง กรรมสิทธิ์ โจทก์ทั้งหกจึงเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทดังกล่าว จำเลยทั้งหมดไม่อาจ อายัดสิทธิในการทำนิติกรรมในที่ดินพิพาท หรือไม่อาจสั่งการให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาท ดังกล่าว การกระทำของจำเลยทั้งหก เป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินของโจทก์ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นอย่างมาก ขอให้ศาลมีคำสั่งว่าโจทก์ทั้งหกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๔ แปลงดังกล่าว และให้มีคำสั่งเพิกถอนยกเลิกคำสั่งห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินทั้ง ๔ แปลง ดังกล่าว หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามขอถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลย

จำเลยทั้งหกให้การว่า โจทก์ทั้งหกและผู้ซึ่งโจทก์ทั้งหกอ้างว่า เป็นผู้โอนสิทธิ ในที่ดินทั้ง ๗ แปลงนั้นให้แก่โจทก์เป็นผู้ไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลงดังกล่าว ออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าเขาซับประตูและป่า เขามะกอก ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑,๒๓๕ (พ.ศ. ๒๕๓๔) และการออกโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลงนี้ เป็นการขอออกโฉนดแบบเฉพาะราย โดยบุคคลซึ่งโจทก์ทั้งหกได้รับโอนสิทธิมาไม่ได้แจ้งการ ครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ถือว่า บุคคลเหล่านี้สละสิทธิครอบครอง รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ และ เมื่อกรมป่าไม้ได้ประกาศให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวข้างต้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ จึงทำให้ที่ดิน แปลงดังกล่าวต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน ตามข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) การดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลง ไม่ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติ ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการออกโฉนดที่ดินและ

ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพราะได้กระทำไปโดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ยังไม่มี
 ใช้การขอออกโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลงดังกล่าวเป็นการขอออกโฉนดที่ดินผืนใหญ่มีเนื้อที่ถึง ๓๙๓
 ไร่ เพื่อประกอบธุรกิจการค้ามิใช่การใช้การขอออกโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
 มาตรา ๕๕ ทวิ ที่มุ่งช่วยเหลือผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตกค้างการแจ้งการ
 ครอบครองให้มีที่ดินตามสมควร พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่ดินแปลงพิพาทเป็น
 เขตปฏิรูปที่ดินและคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการไม่อาจยกเลิกเพิกถอนสภาพ
 ความเป็นป่าสงวนแห่งชาติของที่พิพาทและไม่อาจยกเลิกความผิดในการออกโฉนดที่ดิน
 ทั้ง ๗ แปลงทับที่ป่าสงวนแห่งชาติโดยมิชอบ จำเลยทั้งหกเพียงแต่ตรวจสอบข้อเท็จจริงว่าควร
 เพิกถอนโฉนดทั้ง ๗ แปลงตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและ
 ประพฤติมิชอบในวงราชการเท่านั้น ยังไม่ได้มีความเห็นหรือคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดิน
 ทั้ง ๗ แปลงแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทดังกล่าวยังคงได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นของ
 ผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิ คำสั่งอายัดสิทธิในการทำนิติกรรมในที่ดินพิพาทเป็นเพียงมาตรการ
 ทางปกครองเพื่อรอคำสั่งว่าจะเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลงตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป.
 หรือไม่เท่านั้น โจทก์ทั้งหกไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยทั้งหกได้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณา
 พิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดสกลนครพิจารณาแล้วเห็นว่า โจทก์ทั้งหกได้ซื้อที่ดินทั้ง ๔ แปลง ต่อมา
 ประสงค์จะโอนที่ดินทั้ง ๔ แปลง แต่ที่ดินดังกล่าวถูกระงับการจำหน่ายจ่ายโอนเนื่องจากอยู่
 ระหว่างการตรวจสอบว่าโฉนดเลขที่ ๑๐๔๗๖ - ๑๐๔๗๘, ๑๐๔๘๑ - ๑๐๔๘๔ มีการออกโฉนด
 ทับที่ป่าสงวนแห่งชาติเขาชัยประชุมหรือไม่ว่า ส่วนที่ดินอีก ๒ แปลงที่เหลือ มิได้ถูกสงสัยว่าอยู่ใน
 เขตป่าสงวน แต่ที่ดินติดกันจึงต้องโยงไว้เพื่อตรวจสอบก่อน ซึ่งที่ดินทั้ง ๔ แปลงดังกล่าวได้ผ่าน
 การพิจารณาจากจำเลยทั้งหกและคณะกรรมการแก้ไขปัญหามลพิษที่ดินของรัฐจังหวัด
 นครราชสีมา (กปร.) ตามขั้นตอน ซึ่งสุดท้ายสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาได้มีความเห็นว่า
 ปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องข้อกฎหมายและยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน จึงส่งเรื่องหารือ
 กรมที่ดิน หลังจากเรื่องอยู่ที่กรมที่ดินแล้ว โจทก์ทั้งหกได้ติดต่อจำเลยทั้งหกเรื่อยมาจนถึง
 ปัจจุบันเพื่อทราบผลการดำเนินการ แต่ไม่ได้รับคำตอบ จำเลยทั้งหกกลับเพิกเฉยไปในที่สุด
 การที่ที่ดินทั้ง ๔ แปลงถูกระงับการจำหน่ายจ่ายโอนนั้น เป็นเพียงกรณีหน่วยงานทางปกครอง
 ตั้งประเด็นสงสัยว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ เพื่อทำการตรวจสอบเท่านั้น
 ยังไม่มีการยืนยันได้แน่ชัดว่าที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ของโจทก์ทั้งหก อีกทั้งสำนักงานที่ดินจังหวัด
 นครราชสีมา ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นหน่วยงานที่ดินดังกล่าวตั้งอยู่ก็มิได้

ทำความเข้าใจชัดว่าที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวน โดยให้ความเห็นว่าโฉนดที่ดินนั้นมีผลใช้บังคับอยู่ และเพื่อป้องกันความเดือดร้อนของราษฎร ตลอดจนปฏิบัติให้เป็นไปตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงไม่ควรถูกเพิกถอนโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งมีผลเป็นการถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เทียบเคียงตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๔๑๖๖ ลงวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ แต่เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินเพื่อหารือว่าความเห็นของจังหวัดถูกต้องหรือไม่เท่า นั้น โดยยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๙ แปลงของโจทก์ ทั้งหกแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเพียงขั้นตอนปฏิบัติของหน่วยงานทางปกครองที่จะทำการตรวจสอบที่ดินเพื่อ ความถูกต้องในการออกโฉนด แต่การกระทำของหน่วยงานทางปกครองนั้นล่าช้าเกินไป ทำให้โจทก์ทั้งหกได้รับความเสียหายจากการถูกระงับจำหน่ายโอนเพื่อตรวจสอบเท่านั้น คดีจึงมีปัญหาคือต้องวินิจฉัยเพียงว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรหรือไม่ โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยถึงสิทธิในที่ดินดังกล่าวอีก จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ศาลปกครองนครราชสีมาเห็นว่า คดีนี้แม้ยังไม่มี การเพิกถอนโฉนดที่ดินแปลงพิพาทก็ตาม แต่ตามคำฟ้องเป็นกรณีที่โจทก์ทั้งหก ยื่นคำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รับรองหรือคุ้มครองสิทธิในที่ดินของตน ทั้งการที่จำเลยทั้งหกให้การต่อสู้คดีว่า โจทก์ทั้งหกออกโฉนดที่ดินทับที่ป่าสงวนแห่งชาติ ก็เป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินโดยตรง คดีจึงมีประเด็นหลักแห่งคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างโจทก์และจำเลย ว่า ที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน กรณีจึงเป็นเรื่องพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ โจทก์ทั้งหกเป็นเอกชน ยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ขอให้จงใจตามคำฟ้องสรุปได้ว่า โจทก์ทั้งหกร่วมกันซื้อที่ดินมีโฉนดจำนวน ๙ แปลงเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และมีความประสงค์จะขายที่ดิน

ดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ แต่ถูกจำเลยที่ ๔ आयัดห้ามจำหน่ายจ่ายโอน เนื่องจากอยู่ระหว่างการตรวจสอบว่า ที่ดินของโจทก์ทั้งหกตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๐๔๗๖ ถึง ๑๐๔๗๘ และ ๑๐๔๘๑ ถึง ๑๐๔๘๔ มีการออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติเขาชัยประเทศหรือไม่ เพื่อดำเนินการเพิกถอนโฉนดทั้ง ๗ แปลงตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ที่เห็นว่าการออกโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลงดังกล่าวเป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ส่วนที่ดินอีก ๒ แปลงที่เหลือไม่ได้ถูกสงสัยว่าอยู่ในเขตป่าสงวนแต่ต้องโยงไว้เพื่อตรวจสอบก่อน ทั้งที่คณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินทั้ง ๗ แปลง สรุปผลว่าบริเวณที่ตรวจสอบมีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องกันมาจนถึงปัจจุบัน โดยมีลักษณะเป็นที่ราบ ไม่มีสภาพป่า เป็นพื้นที่เหมาะแก่การเกษตรและไม่เป็นต้นน้ำลำธาร ทั้งไม่เป็นพื้นที่ที่มีภาระผูกพันของกรมป่าไม้ ไม่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาชัยประเทศ และไม่อยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ แต่จำเลยที่ ๔ กลับส่งเรื่องหรือกรมที่ดินเพราะเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่เคยมีแนวปฏิบัติมาก่อน หลังจากนั้น โจทก์ทั้งหกได้ติดต่อจำเลยทั้งหกเพื่อทราบผลการดำเนินการเรื่อยมา แต่ไม่ได้รับคำตอบ ขอให้ศาลมีคำสั่งว่าโจทก์ทั้งหกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้ง ๙ แปลงดังกล่าว และให้เพิกถอนคำสั่งห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินทั้ง ๙ แปลงดังกล่าวด้วย ส่วนจำเลยทั้งหกให้การว่า โจทก์ทั้งหกและผู้ซึ่งโอนสิทธิในที่ดินทั้ง ๗ แปลงให้แก่โจทก์ทั้งหกนั้น เป็นผู้ไม่มีสิทธิใดๆ ในที่ดินดังกล่าวโดยชอบด้วยกฎหมาย เพราะโฉนดที่ดินทั้ง ๗ แปลงดังกล่าว ออกทับที่ป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาชัยประเทศและป่าเขามะกอก ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถือว่าสละสิทธิครอบครอง รัฐจึงมีอำนาจจัดที่ดินได้และกรมป่าไม้ได้ประกาศให้ที่ดินดังกล่าวเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ทั้งการออกโฉนดที่ดินพิพาทไม่ถูกต้องตามระเบียบและขั้นตอนของกฎหมาย ที่ดินพิพาทจึงยังคงเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ดังนั้น แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้จะสืบเนื่องมาจากคำสั่งอายัดห้ามจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินแปลงพิพาทของฝ่ายปกครอง อันเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายเพื่อทำการตรวจสอบก็ตาม แต่การที่โจทก์ทั้งหกอ้างว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของตน และขอให้ศาลมีคำสั่งรับรองกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท ทั้งฝ่ายจำเลยทั้งหกก็ให้การต่อสู้คดีว่า ที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติป่าเขาชัยประเทศและป่าเขามะกอก โฉนดที่ดินพิพาทออกโดยทับที่ป่าสงวนดังกล่าวและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายนั้น เห็นว่า การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้โจทก์ทั้งหกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทและให้เพิกถอนคำสั่งอายัดที่ดินพิพาทของฝ่ายปกครองตามคำขอได้นั้น ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าโจทก์ทั้งหกเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทหรือไม่เป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายบุญฤทธิ์ เกรียงไกรลิม ที่ ๑ นายไพศาล
 จันทรเลขวนิช ที่ ๒ นางอรนุช ตันติวรวงศ์ ที่ ๓ นายกวีศักดิ์ จันทรเลขวนิช ที่ ๔ นางพัชรา
 ตะวันกาญจน์โชติ ที่ ๕ และนายศักดิ์ดา จริยะธนา ที่ ๖ โจทก์ กระทั่งรวมมหาดไทย ที่ ๑ กรมที่ดิน
 ที่ ๒ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๓ สำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาสีคิ้ว
 ที่ ๔ ผู้ว่าราชการจังหวัดนครราชสีมา ที่ ๕ กรมป่าไม้ ที่ ๖ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณา
 พิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
 ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
 ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายันท์ อรรถเกษม
 หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๐/๒๕๕๙

ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดสวรรคโลก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

คดีที่เอกชนผู้ให้เช่าซื้อรถจักรยานยนต์ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติกรณี
รถจักรยานยนต์ที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้เช่าซื้อและมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานี
ตำรวจภูธรอำเภอศรีสัชชนาลัย จังหวัดสุโขทัย สังกัดผู้ถูกฟ้องคดียึดไว้เป็นของกลางในคดีอาญา
เนื่องจากมีผู้นำรถไปใช้เป็นพาหนะในการกระทำความผิดและผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ
พนักงานสอบสวนผู้เก็บรักษาของกลางไม่คืนของกลางดังกล่าว เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบ
ด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า
ไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยึดของกลาง การเก็บรักษาของกลาง ตลอดจนการคืนของกลาง
การส่งคืนของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของหัวหน้าพนักงานสอบสวน
ในคดีนั้น ไม่เกี่ยวกับผู้ถูกฟ้องคดี เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานสอบสวนใช้
อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายึดรถจักรยานยนต์ของกลางไว้เป็น
พยานหลักฐานในคดีและใช้ดุลพินิจไม่ส่งคืนของกลางดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการ
ดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจไว้
เป็นการเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวของ
เจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่
อันสืบเนื่องจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อยู่ในอำนาจการควบคุม
ตรวจสอบของศาลยุติธรรม ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเรียก
ค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตาม
ขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๐/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ระหว่าง { ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดสวรรคโลก

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองพิษณุโลกโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๘ ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างนำชัยมอเตอร์ แอนด์ ออโตโอ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองพิษณุโลก เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๗๐/๒๕๕๘ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคล ประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการให้เช่าซื้อรถจักรยานยนต์ ผู้ฟ้องคดีได้ให้นางประครอง สุราฤทธิ์ เช่าซื้อรถจักรยานยนต์ยี่ห้อฮอนด้า เอ็นเอฟ ๑๐๐ ดีเอ สีแดง-ดำ หมายเลขทะเบียน กพน-๕๒๗ อุดรดิตถ์ มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยตกลงให้เช่าซื้อ เป็นเงิน ๕๑,๑๖๐ บาท

ผ่อนชำระเป็นงวด ๆ งวดละเดือน เป็นเวลา ๒๕ งวด ในระหว่างสัญญาเช่าซื้อ เมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๔๘ รถจักรยานยนต์คันดังกล่าวถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีษะนาถ จังหวัดสุโขทัย ยึดไว้เป็นของกลางในคดีอาญา เนื่องจากมีผู้นำรถไปใช้เป็นพาหนะในการกระทำความผิดและนางประกอบผดัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงอัยการจังหวัดสวรรคโลก เพื่อขอให้สั่งคืนรถจักรยานยนต์ของกลางซึ่งอัยการจังหวัดสวรรคโลกได้มีหนังสือถึงหัวหน้าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีษะนาถ ว่ารถจักรยานยนต์ของกลางคันดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนจัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ ผู้ฟ้องคดีจึงติดต่อขอรับรถจักรยานยนต์คืนจากพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีษะนาถ ผู้เก็บรักษาของกลางเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๘ แต่พนักงานสอบสวนไม่คืนให้โดยอ้างว่าหากคืนรถคันดังกล่าวอาจถูกผู้เช่าซื้อฟ้องร้องได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้นำผู้เช่าซื้อและผู้ต้องหาที่นำรถไปกระทำความผิดไปขอรับรถจักรยานยนต์คืน แต่พนักงานสอบสวนก็ยังไม่นคืนให้ โดยอ้างว่าคำสั่งคืนของกลางของอัยการจังหวัดสวรรคโลกไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการในสังกัดของผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการขาดประโยชน์ในการใช้รถจักรยานยนต์เพราะผู้ฟ้องคดีอาจนำไปให้ผู้อื่นเช่าได้ในอัตราวันละ ๒๐๐ บาท จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนรถจักรยานยนต์คันหมายเลขทะเบียน กพฉ-๔๒๗ อุดรดิตถ์ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีหากคืนไม่ได้ให้ชดใช้ราคาเป็นเงินจำนวน ๔๖,๑๖๐ บาท พร้อมค่าเสียหายวันละ ๒๐๐ บาท นับจากวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๔๘ จนถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีคืนรถจักรยานยนต์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ตามระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ ๑๕ และข้อบังคับการเก็บรักษาของกลางกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ไม่ได้กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยึดของกลาง การเก็บรักษาของกลาง ตลอดจนการคืนของกลางให้แก่ผู้ฟ้องคดี การส่งคืนของกลางในแต่ละคดีเป็นอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีนั้น ซึ่งในคดีนี้การสั่งไม่คืนของกลางเป็นดุลพินิจของพันตำรวจเอก กฤษณ์ สายทอง ผู้กำกับสถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีษะนาถ เมื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นเรื่องที่พันตำรวจเอก กฤษณ์ ต้องรับผิดชอบด้วยตนเองไม่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดี ประกอบกิจการขายหรือให้เช่าซื้อรถจักรยานยนต์มิได้ให้เช่าทรัพย์สิน การกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ตรงกับกรประกอบกิจการค้าของผู้ฟ้องคดี แม้จะมีการนำรถออกให้เช่าก็ยังไม่แนชัดว่าจะมีผู้มาขอเช่ารถหรือไม่จึงยังไม่มีความเสียหายในส่วนนี้ และเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ สถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีษะนาถได้มีหนังสือให้ผู้ฟ้องคดี

นำหลักฐานเกี่ยวกับรถจักรยานยนต์คันดังกล่าวไปแสดงต่อพนักงานสอบสวนเพื่อขอรับรถคืน แต่ผู้ฟ้องคดีมิได้ไปรับคืน โดยมีหนังสือแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองพิษณุโลกแล้ว และจะไปรับรถคืนเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำดังกล่าวของผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งอำนาจศาลว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากการคืนสิ่งของที่ยึดไว้ในคดีอาญาเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ อันเป็นเรื่องการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่ผู้ฟ้องคดีอันเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ราชการของพนักงานสอบสวนหรือไม่ จะต้องวินิจฉัยในเรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า แม้ว่าการสั่งคืนสิ่งของที่ยึดไว้เป็นของกลางในคดีอาญาจะเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานและเป็นเรื่องการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาก็ตาม แต่เมื่อเจ้าพนักงานได้ใช้ดุลพินิจสั่งให้คืนแล้ว ผู้ที่เก็บรักษาสิ่งของที่ยึดไว้ก็มีหน้าที่ตามมาตรา ๘๕ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะต้องคืนสิ่งของนั้นให้แก่ผู้ต้องหาหรือให้แก่ผู้อื่นซึ่งมีสิทธิเรียกร้องขอคืน หากไม่คืนก็จะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คดีนี้ เมื่ออัยการจังหวัดสวรรคโลกมีหนังสือถึงหัวหน้าพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอสรีษชนาลัยแจ้งว่า รถจักรยานยนต์ของกลางคันดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนจัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ แล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ขอรับรถจักรยานยนต์คืนแต่พนักงานสอบสวนไม่คืนให้ โดยอ้างว่าคำสั่งคืนของกลางของอัยการจังหวัดสวรรคโลกไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีให้คืนรถจักรยานยนต์หรือให้ชดเชยค่ารถจักรยานยนต์และชดเชยค่าเสียหายจากการขาดประโยชน์ที่ผู้ฟ้องคดีอาจนำไปให้ผู้อื่นเช่าได้ กรณีจึงเป็นการกล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีไม่กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลจังหวัดสวรรคโลกเห็นว่า การที่พนักงานสอบสวนยึดทรัพย์สินของโจทก์ผู้ให้เช่าซื้อและมีได้เป็นผู้ต้องหาในคดีหรือรู้เห็นเป็นใจด้วยการกระทำความผิด โจทก์สามารถขอคืนรถจักรยานยนต์ที่ถูกยึดได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา มาตรา ๘๕ หรือร้อง

ขอคืนของกลางต่อศาลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖ ถ้าทรัพย์สินยังอยู่ในความครอบครองของพนักงานสอบสวนแม้คดีที่ผู้กระทำความผิดจะยังไม่ถึงที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่า การคืนทรัพย์สินที่ถูกยึดเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะยึดไว้จนกว่าคดีถึงที่สุด เว้นแต่ศาลสั่งเป็นอย่างอื่น บทบัญญัตินี้มีได้บัญญัติให้บุคคลอื่นนอกจากพนักงานสอบสวนหรือศาลที่จะสั่งคืนของกลางได้ ดังนั้นเมื่อคดียังไม่ถึงที่สุดและโจทก์ขอของกลางคืน พนักงานสอบสวนขอที่จะยังไม่คืนรถจักรยานยนต์ของกลางได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ วรรคสาม ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจพนักงานสอบสวนที่จะกระทำได้ซึ่งขั้นตอนนี้ยังคงเป็นขั้นตอนของการดำเนินกระบวนการสอบสวน ซึ่งยังอยู่ในกระบวนการยุติธรรมในคดีอาญากรณีจึงอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด มีวัตถุประสงค์ในการให้เช่าซื้อรถจักรยานยนต์ ยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ อันเนื่องมาจากการฉ้อรถจักรยานยนต์ซึ่งผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ให้เช่าซื้อและมีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ถูกเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอศรีสัชชนาลัย จังหวัดสุโขทัย ยึดไว้เป็นของกลางในคดีอาญา เนื่องจากมีผู้นำรถไปใช้เป็นพาหนะในการกระทำความผิดและผู้เช่าซื้อผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าซื้อ ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้อัยการจังหวัดสวรรคโลกสั่งคืนรถจักรยานยนต์ของกลาง และอัยการจังหวัดสวรรคโลกมีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนจัดการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๕ แล้วแต่พนักงานสอบสวนผู้เก็บรักษาของกลางไม่คืนของกลางดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การกระทำของพนักงานสอบสวนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยึดของกลาง การเก็บรักษาของกลาง ตลอดจนการคืนของกลาง การส่งคืนของกลางให้แก่ ผู้ฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่และดุลพินิจของหัวหน้าพนักงานสอบสวนในคดีนั้น ไม่เกี่ยวกับ ผู้ถูกฟ้องคดี เห็นว่าการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นขั้นตอนเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญาอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ดังนั้น แม้ว่าในขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ

พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอาจจะมีการกระทำทางปกครองปะปนอยู่ด้วย แต่ขั้นตอนใดเป็นการกระทำตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะโดยตรงการกระทำในขั้นตอนนั้นก็ย่อมอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม แต่หากการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการกระทำนอกเหนือหรือมิได้กระทำตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเข้าเกณฑ์เป็นการกระทำละเมิดหรือเป็นความรับผิดอย่างอื่นตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การกระทำนั้นก็จะอยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครอง เมื่อคดีนี้เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นพนักงานสอบสวนใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอัตราจรรยาบรรณของกลางไว้เป็นพยานหลักฐานในคดีและใช้ดุลพินิจไม่ส่งคืนของกลางดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการดำเนินการของเจ้าพนักงานตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ การที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่อันสืบเนื่องจากการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อยู่ในอำนาจการควบคุมตรวจสอบของศาลยุติธรรม ดังนั้น การฟ้องเรียกค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการตามขั้นตอนของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างนำชัยมอเดอร์ แอนด์ ออติโอ ผู้ฟ้องคดี สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๑/๒๕๕๙

ศาลจังหวัดสระแก้ว

ศาลปกครองระยอง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครอง จำเลยที่ ๑ ว่าออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) ให้แก่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โดยการรับมรดกสิทธิของนางสาว ผ. ผู้ตาย ตามประกาศเรื่องการรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากนางสาว ผ. จำเลยที่ ๑ หรือเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ตรวจสอบหรือสอบสวนว่าที่ดินพิพาทเดิมเป็นของโจทก์ ซึ่งถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับนางสาว ผ. ขอให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ออกให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ และออกให้แก่โจทก์แทน เมื่อพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ให้อำนาจแก่จำเลยที่ ๑ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร อันเป็นการแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีจึงมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) แก่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มูลพิพาทคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๑/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑)

ระหว่าง { ศาลจังหวัดสระแก้ว
ศาลปกครองระยอง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดสระแก้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นคู่กรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาล
ที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่อง
เขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ นายวิทยา อาลัยรส โจทก์ ได้ยื่นฟ้อง สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑ นางสาวคำมา รสหวาน ที่ ๒ นายหก รสหวาน ที่ ๓ จำเลย
ต่อศาลจังหวัดสระแก้ว เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๔๒/๒๕๕๘ ความว่า โจทก์เป็นเจ้าของสิทธิ
ครอบครองที่ดินตาม ภ.บ.ท. ๕ เลขสำรวจที่ ๓/๔๕ หมู่ ๔ ตำบลไทยอุดม อำเภอคลองหาด
จังหวัดสระแก้ว ร่วมกับนางสาวผั่น รสหวาน จำนวน ๓๗ ไร่ ๒ งาน ๓๔ ตารางวา โจทก์เป็น

หลานของนางสาวผัน ได้ร่วมกันทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวมาตลอดโดยปลูกข้าวโพด
มันสำปะหลัง จนเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๓ โจทก์บวชเป็นพระจึงให้นางสาวผันทำประโยชน์แทน
ชั่วคราว ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ นางสาวผัน ถึงแก่ความตาย จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้ขอเข้า
ทำประโยชน์ในส่วนที่โจทก์เป็นเจ้าของร่วมกับนางสาวผันจำนวน ๑๘ ไร่ ๓ งาน ๑๗ ตารางวา
โดยตกลงกันว่าเมื่อโจทก์สึกจากการบวชเป็นพระแล้วจะคืนที่ดินดังกล่าวให้โจทก์เข้าทำ
ประโยชน์เหมือนเดิม ต่อมาจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ยื่นขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน
ทั้งแปลงต่อจากนางสาวผันโดยอ้างว่าเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดิน โดยไม่ได้แจ้งแก่เจ้าหน้าที่ของ
จำเลยที่ ๑ ว่าที่ดินจำนวน ๑๘ ไร่ ๓ งาน ๑๗ ตารางวา เป็นของโจทก์ ต่อมาเจ้าหน้าที่ของ
จำเลยที่ ๑ ได้มีประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้ว เรื่องการรับมรดกสิทธิการ
เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากผู้ตาย โดยจำเลยที่ ๑ หรือเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑
ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือโดยมีเจตนาถ่วงล่าช้าโจทก์ในการที่ไม่ได้ตรวจสอบหรือ
สอบสวนว่าที่ดินดังกล่าวเดิมเป็นของโจทก์ซึ่งถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับนางสาวผัน เพื่อไม่ให้โจทก์
มีสิทธิในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน โจทก์ยื่นคำร้องคัดค้านแล้ว
แต่เจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ แจ้งว่า จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ มีสิทธิดีกว่าโจทก์ พร้อมทั้งออกหนังสือ
อนุญาตให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหนังสือ ส.ป.ก. ๔-๐๑
เลขที่ ๙๖๘ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่มที่ ๑๕๘๘ หมู่ ๔ ตำบลไทยอุดม อำเภอคลองหาด จังหวัด
สระแก้ว เนื้อที่ ๓๗ ไร่ ๒ งาน ๓๔ ตารางวา การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์แก่
จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ของเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ จึงเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลและกฎหมาย
การกระทำของเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ จึงเป็นการร่วมกันทำให้โจทก์
ได้รับความเสียหาย จำเลยที่ ๑ ในฐานะเป็นนิติบุคคลต้องร่วมกันรับผิดชอบโจทก์ ขอให้
เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๙๖๘ แปลง
เลขที่ ๑ กลุ่ม ๑๕๘๘ หมู่ ๔ ตำบลไทยอุดม อำเภอคลองหาด จังหวัดสระแก้ว เนื้อที่ ๓๗ ไร่
๒ งาน ๓๔ ตารางวา โดยให้ใส่ชื่อโจทก์เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
เป็นจำนวน ๑๘ ไร่ ๓ งาน ๑๗ ตารางวา

จำเลยที่ ๑ ให้การว่า ประกาศของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้วชอบด้วย
กฎหมาย และตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและแนวทางปฏิบัติตาม
หลักเกณฑ์การโอนหรือการตกทอดทางมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน
เนื่องจากโจทก์เป็นหลานของเกษตรกร อยู่ในลำดับที่ ๔ ส่วนจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นพี่น้อง
ร่วมบิดามารดาเดียวกันของเกษตรกร อยู่ในลำดับที่ ๒ อันเป็นลำดับต้น จึงเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน
พิพาทดังกล่าว คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสระแก้วมีมติที่ ๑/๒๕๔๗ เห็นชอบให้จำเลย

ที่ ๒ และที่ ๓ เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแล้ว โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง ขอให้ยกฟ้อง ส่วนจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ให้การว่า จำเลยทั้งสองกับนางสาวผันเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน โจทก์มีฐานะเป็นหลาน โจทก์ไม่เคยเป็นเจ้าของสิทธิครอบครองที่ดินตามใบ ภ.บ.ท. ๕ เลขสำรวจ ๓/๔๕ ไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ร่วมกับนางสาวผัน และไม่เคยร่วมกันทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทกับนางสาวผัน จำเลยทั้งสองกับนางสาวผันร่วมกันครอบครองและทำประโยชน์ เมื่อนางสาวผันถึงแก่ความตาย สิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทก็ย่อมตกทอดมายังจำเลยทั้งสอง โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้ เนื่องจากการออกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่บุคคลใด หรือการเพิกถอนสิทธิตามเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ หรือไม่นั้นเป็นอำนาจของจำเลยที่ ๑ จำเลยทั้งสองเป็นเพียงผู้ได้รับมอบเอกสารสิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทเท่านั้น ที่ดินแปลงพิพาทยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยที่ ๑ ที่นำมาจัดสรรให้กับเกษตรกร ซึ่งตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินห้ามมิให้จำหน่ายจ่ายโอน เว้นแต่ตกทอดทางมรดก

จำเลยที่ ๑ ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง ซึ่งโจทก์อ้างว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเจตนากลั่นแกล้ง โจทก์เพื่อไม่ให้มีชื่อสิทธิในหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน และขอให้เพิกถอนหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) เลขที่ ๙๖๘ คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดสระแก้วพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้โจทก์อ้างว่าเป็นเจ้าของสิทธิครอบครอง ภ.บ.ท. ๕ เลขสำรวจที่ ๓/๔๕ หมู่ ๔ ตำบลไทยอุดม อำเภอคลองหาด จังหวัดสระแก้ว ร่วมกับนางสาวผัน เนื้อที่ ๓๗ ไร่ ๒ งาน ๓๔ ตารางวา เมื่อนางสาวผันถึงแก่ความตาย จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ได้ยื่นขอรับมรดกสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินทั้งแปลงโดยไม่ได้แจ้งเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ว่าที่ดินจำนวน ๑๘ ไร่ ๓ งาน ๑๗ ตารางวา เป็นของโจทก์ เจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ได้มีประกาศเรื่องการรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากผู้ตาย โดยจำเลยที่ ๑ หรือเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ตรวจสอบหรือสอบสวนว่าที่ดินดังกล่าวเดิมเป็นของโจทก์โดยถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับนางสาวผัน โจทก์ได้ยื่นคำร้องคัดค้านการจัดที่ดิน แต่เจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ แจ้งแก่โจทก์ว่าจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ มีสิทธิดีกว่าโจทก์ พร้อมทั้งออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินแก่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็น ส.ป.ก. ๔-๐๑ เลขที่ ๙๖๘ แปลงเลขที่ ๑ กลุ่ม ๑๕๘๙ เนื้อที่ ๓๗ ไร่ ๒ งาน ๓๔ ตารางวา แบ่งเป็นของจำเลยที่ ๒ จำนวน ๑๘ ไร่ ๓ งาน ๑๗ ตารางวา และของจำเลยที่ ๓ จำนวน ๑๘ ไร่ ๓ งาน ๑๗ ตารางวา ส่วนจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ให้การทำนองเดียวกันว่า โจทก์ไม่เคยเป็น

เจ้าของสิทธิครอบครองที่ดินตาม ภ.บ.ท. ๕ เลขสำรวจ ๓/๔๕ ที่ดินแปลงดังกล่าวจำเลยที่ ๒ ร่วมกันครอบครองทำประโยชน์ร่วมกันกับนางสาวผันมาโดยตลอด จำเลยทั้งสองเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกับนางสาวผัน ส่วนโจทก์เป็นเพียงหลานของจำเลยทั้งสองและนางสาวผัน เมื่อนางสาวผันถึงแก่ความตาย สิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทย่อมตกให้แก่จำเลยทั้งสอง ดังนั้น การที่ศาลจะมีคำสั่งตามคำขอของโจทก์ได้นั้น จำต้องพิจารณาในปัญหาว่า ระหว่างโจทก์กับจำเลยทั้งสอง ผู้ใดมีสิทธิครอบครองที่พิพาท จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองระยองพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๘ กำหนดให้จำเลยที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมาตรา ๔ ได้ให้คำนิยามความหมายของ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุง ทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น ซึ่งหมายความว่า จำเลยที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินมอบให้แก่เกษตรกรสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของจำเลยที่ ๑ อยู่ภายใต้นโยบายมาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เขตปฏิรูปที่ดินของเอกชน เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่าด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรที่กำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิ ยื่นคำร้องขอเช่าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้หลายประการ ทั้งคุณสมบัติส่วนบุคคล ตามข้อ ๖ และหลักเกณฑ์การคัดเลือกตามข้อ ๗ ซึ่งแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินของเอกชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ทรัพย์สืบท ส่วนการสิ้นสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน เขตปฏิรูปที่ดินเป็นไปตามระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินที่คณะกรรมการฯ กำหนด อีกทั้งมาตรา ๓๙ ยังบัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดิน แบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท หรือโอนไปยัง สถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน

ฉะนั้น การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตการปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) จึงเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองเพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินของรัฐเพื่อการเกษตรกรรม เมื่อการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ เป็นการกระทบสิทธิของโจทก์ทำให้ไม่สามารถเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินได้และได้มาฟ้องเป็นคดีนี้ขอให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ออกให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ และดำเนินการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่โจทก์เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น จึงมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ แก่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ เป็นคำสั่งชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓๖/๒๕๔๗

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๘ กำหนดให้จำเลยที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันได้บัญญัติให้ “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อย ไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกรรม การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น อันเป็นการให้จำเลยที่ ๑ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสรรที่ดินมอบให้แก่เกษตรกรสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของจำเลยที่ ๑ อยู่ภายใต้นโยบายมาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดโดยคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินของเอกชนเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วย

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ที่กำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้หลายประการ ซึ่งแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการสิ้นสุดสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน เป็นไปตามระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๓๙ ก็ยังบัญญัติห้ามมิให้บุคคลที่ได้รับสิทธิโดยการปฏิรูปที่ดินแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาท หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิตและจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่เกษตรกร อันเป็นการแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้โจทก์อ้างว่า จำเลยที่ ๑ ออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) แก่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ โดยการรับมรดกสิทธิของนางสาวผันผู้ตาย โดยที่ในการประกาศเรื่องการรับมรดกสิทธิการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ส.ป.ก. ต่อจากนางสาวผัน จำเลยที่ ๑ หรือเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ ๑ ไม่ได้ตรวจสอบหรือสอบสวนว่าที่ดินพิพาทเดิมเป็นของโจทก์ ซึ่งถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันกับนางสาวผัน จึงฟ้องขอให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่ออกให้จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ดังกล่าวและดำเนินการออกเอกสาร ส.ป.ก. ๔-๐๑ ให้แก่โจทก์เป็นผู้มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินนั้น เห็นว่าคดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า การออกหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) แก่จำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้นมูลพิพาทคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายวิทยา อาลัธรส โจทก์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ ๑ นางสาวคำมา รสหวาน ที่ ๒ นายหก รสหวาน ที่ ๓ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๒/๒๕๕๙

ศาลจังหวัดชัยนาท

ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน

คดีที่ราษฎรทั้งสี่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องเอกชนรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองว่าทำละเมิด เรียกค่าเสียหาย ให้เพิกถอนใบอนุญาตและให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในโฉนดที่ดินตามใบอนุญาตพิพาท ทั้งสองศาลมีความเห็นพ้องต้องตรงกันว่า ประเด็นที่โจทก์ทั้งสี่ฟ้องขอให้เพิกถอนใบอนุญาตและการจดทะเบียนรับมรดกตามใบอนุญาตนั้น เป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับใบอนุญาต สิทธิในทรัพย์สินมรดกตามใบอนุญาตที่จะต้องวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คงเหลือประเด็นที่โจทก์ทั้งสี่ฟ้องจำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าทำละเมิดขอให้ชดใช้ค่าเสียหายว่า อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ตามคำฟ้องของโจทก์ทั้งสี่อ้างว่า การทำใบอนุญาตที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจำเลยที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดในหน่วยงานของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ร่วมมือกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมรดกตามใบอนุญาตให้แก่จำเลยที่ ๒ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายอย่างลูกหนี้ร่วมให้เพิกถอนใบอนุญาต และเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินตามใบอนุญาตพิพาท คดีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ตามใบอนุญาตดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาได้ความว่า การทำใบอนุญาตถูกต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ตามใบอนุญาตพิพาทก็ย่อมจะชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน มีผลให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โอนไปเป็นของจำเลยที่ ๒ แต่หากการทำใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ตามใบอนุญาตพิพาทก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่ตกเป็นของจำเลยที่ ๒ แต่เป็นทรัพย์สินมรดกตกทอดแก่ทายาทต่อไป และเป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งสี่ด้วย ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากใบอนุญาต และสิทธิในทรัพย์สินมรดกตามใบอนุญาต จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของบุคคล

ในทางแพ่ง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ทั้งการที่โจทก์ทั้งสี่ขอให้จำเลย
ที่ ๑ และที่ ๔ รับผิดชอบในมูลละเมิดร่วมกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ อย่างลูกหนี้ร่วมด้วยนั้น ก็เป็น
ข้อพิพาทที่เกี่ยวเนื่องกันและมูลความแห่งคดีเป็นการชำระหนี้ที่แบ่งแยกจากกันมิได้ ดังนั้น
ข้อพิพาทในประเด็นนี้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นกัน



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๒/๒๕๔๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๔๙

เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

ระหว่าง { ศาลจังหวัดชัยนาท
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดชัยนาทส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นคู่กรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๔๘ นายมนัส การภักดี ที่ ๑ นางวาส สินตะมะ ที่ ๒ นายเสนาะ การภักดี ที่ ๓ นายหนา การะภักดี ที่ ๔ โจทก์ ได้ยื่นฟ้อง กรมที่ดิน ที่ ๑ นายบุญนาค การภักดี ที่ ๒ ร้อยตำรวจเอกสมเกียรติ อุดรสะอาด ที่ ๓ นายนริศ สำราญรินทร์ ที่ ๔ นางสาวภาณินนาถ การภักดี ที่ ๕ จำเลย ต่อศาลจังหวัดชัยนาท เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๑๒/๒๕๔๘ ความว่า ก่อนที่นางเขียว การะภักดี ซึ่งเป็นมารดาของจำเลยที่ ๒ และโจทก์ทั้งสี่ จะเสียชีวิตได้ทำพินัยกรรม ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ต่อหน้าพยาน ๒ คน โดยประสงค์จะ

ยกที่ดินแปลงโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๓๐ ตำบลสุขเดือนห้า (กะบกเตี้ย) อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท เนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๓๓ ตารางวา ให้แก่จำเลยที่ ๒ และแต่งตั้งให้จำเลยที่ ๓ เป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรม โดยขณะทำพินัยกรรมนางเขียวอยู่ในสภาพวิกลจริต ต่อมา จำเลยที่ ๓ ได้ดำเนินการโอนที่ดินให้แก่จำเลยที่ ๒ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากนามสกุลของผู้ทำพินัยกรรมในใบมรณบัตรไม่ตรงกับในพินัยกรรม ซึ่งต่อมาก็ได้รับการรับรองจากปลัดอำเภอกิ่งอำเภอเนินขามว่าเป็นนามสกุลเดียวกันตามคำแนะนำของจำเลยที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดชัยนาท สาขาหันคา และได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของจำเลยที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ ต่อมาจำเลยที่ ๒ ได้จดทะเบียนให้ที่ดินแปลงดังกล่าวแก่จำเลยที่ ๕ ซึ่งเป็นบุตร จากนั้นจำเลยที่ ๕ ได้ประกาศขายที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อโจทก์ทั้งสองทราบเรื่องและเห็นว่า การกระทำความดังกล่าวไม่ถูกต้องเนื่องจากโจทก์ทั้งสองมีฐานะทายาทของผู้ตายและเป็นผู้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าวมาแต่เดิมโดยแบ่งปันทำกินเป็นส่วนสัดมาไม่น้อยกว่า ๔๐ ปี ซึ่งจำเลยที่ ๒ ก็ทราบดี โจทก์ทั้งสองจึงได้ขออายัดการเปลี่ยนแปลงผู้ถือกรรมสิทธิ์ในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว และเห็นว่าการกระทำของจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ก่อให้เกิดความเสียหาย เพราะผู้ทำพินัยกรรมมีอายุมากและเจ็บป่วยทุกขเวทนาทั้งมีสภาพวิกลจริต อันทำให้พินัยกรรมดังกล่าวตกเป็นโมฆียะและโจทก์ทั้งสองมีอำนาจเพิกถอนได้ แต่การกระทำของจำเลยที่ ๔ ขณะจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงดังกล่าวมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ให้โจทก์คนหนึ่งคนใดในสี่คนได้ทราบเรื่อง และยินยอมละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดของจำเลยที่ ๑ โดยประกาศคำขอรับมรดกของจำเลยที่ ๒ และการจัดการมรดกของจำเลยที่ ๓ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๑ ณ ที่ว่าการกำนันและบริเวณที่ดินของผู้ขอในเขตพื้นที่ตำบลสุขเดือนห้า ซึ่งไม่ใช่ในเขตพื้นที่ตำบลกะบกเตี้ยอันเป็นที่ตั้งของที่ดินตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรมและในสำเนาโฉนด อันเป็นการกระทำโดยเจตนาหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ทำให้โจทก์ทั้งสองสูญเสียโอกาสในการเข้าแย่งสิทธิ จำเลยที่ ๔ จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น จำเลยที่ ๑ เป็นต้นสังกัดของจำเลยที่ ๔ จึงต้องร่วมรับผิดชอบกับจำเลยที่ ๒ ถึงที่ ๔ ด้วย ขอให้บังคับจำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ ร่วมกันรับผิดชอบอย่างลูกหนี้ร่วมต่อโจทก์ทั้งสอง เป็นเงิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จากต้นเงินดังกล่าวนับจากวันที่ศาลมีคำพิพากษาจนกว่าจะชำระเสร็จ และให้เพิกถอนพินัยกรรมของนางเขียว ฉบับวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ และให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๖๓๐ เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๑ และวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๔๘ โดยมีคำสั่งว่าการประกาศนิติกรรมการให้ของสำนักงานที่ดินจังหวัดชัยนาท สาขาหันคา เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๑ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๕ ให้การว่า จำเลยทั้งห้าไม่มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำนาจศาลที่โจทก์ฟ้อง ฟ้องโจทก์เคลือบคลุม การทำพินัยกรรมถูกต้องสมบูรณ์โดยจำเลยที่ ๓ เป็นผู้จัดทำพินัยกรรมให้ตามแบบของการทำพินัยกรรมตามกฎหมาย มิได้มีเจตนาทุจริตข่มขู่ให้สัญญาหรือหลอกลวงให้ผู้ทำพินัยกรรมหลงเชื่อแต่อย่างใด การรับมรดกและการจดทะเบียนรับโอนที่ดินตามพินัยกรรมชอบด้วยกฎหมาย ทั้งจำเลยที่ ๒ ได้ชำระหนี้ให้แก่สถาบันการเงินเนื่องจากที่ดินดังกล่าว ติดภาระจำนอง การที่จำเลยที่ ๒ โอนกรรมสิทธิ์ให้จำเลยที่ ๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ทั้งสี่ไม่มีสิทธิเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าวและไม่มีสิทธิเพิกถอนพินัยกรรมด้วย จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๕ ไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ให้การว่า จำเลยที่ ๔ ได้สอบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบของกรมที่ดินแล้วเชื่อว่า จำเลยที่ ๒ เป็นทายาทโดยพินัยกรรมจริง จึงได้จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพินัยกรรมให้จำเลยที่ ๒ จึงไม่เป็นการละเมิดต่อโจทก์ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ยืนยันคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีในส่วนที่โจทก์ยื่นฟ้อง จำเลยที่ ๑ และที่ ๔ นั้น อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดชัยนาทพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่โจทก์ทั้งสี่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐอ้างว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง และละเลยในการปฏิบัติตามกฎระเบียบโดยละเว้นไม่มีการประกาศถึงการขอโอนทรัพย์สินตามพินัยกรรม ณ ตำบลกะบกเตี้ย อันเป็นตำบลที่ดินตามที่ยกให้โดยพินัยกรรมตั้งอยู่ ซึ่งในประเด็นนี้เป็นการฟ้องให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบในทางละเมิดใช้ค่าเสียหายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำไปในการปฏิบัติหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ส่วนที่โจทก์ทั้งสี่ฟ้องให้เพิกถอนพินัยกรรมและการจดทะเบียนรับมรดกตามพินัยกรรมนั้นเป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับพินัยกรรม สิทธิในทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมที่จะต้องวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประเด็นดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ประเด็นพิพาททั้งสองประเด็นดังกล่าวนี้ไม่เกี่ยวเนื่องกัน เนื่องจากการเรียกค่าเสียหายในคดีนี้เป็นการฟ้องคดีขอให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดชอบเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่แตกต่างหากจากการวินิจฉัยว่าพินัยกรรมดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีผลให้ต้องเพิกถอนการจดทะเบียนรับพินัยกรรมดังกล่าวหรือไม่ ไม่มีผลต่อคำวินิจฉัยที่ต้องเป็นไปในทางเดียวกัน จึงต้องแยกพิจารณาจากกันในศาลที่มีอำนาจ

พิจารณาพิพากษา ดังนั้นในประเด็นที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดของกรมที่ดินซึ่งจำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ต้องรับผิดชอบจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) (๒) และ (๓) ส่วนการขอให้เพิกถอนพินัยกรรมและการจดทะเบียนรับมรดกตามพินัยกรรมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓/๒๕๕๕

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำฟ้องโจทก์ทั้งสี่กล่าวอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของจำเลยที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และอยู่ในสังกัดของจำเลยที่ ๑ โดยรวมมือกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ ในการจดทะเบียนโอนที่ดินมรดกตามพินัยกรรมให้แก่จำเลยที่ ๒ โดยมีเจตนาหลีกเลี่ยงไม่ให้โจทก์คนหนึ่งคนใดในสี่คนทราบเรื่องการโอนที่ดินแปลงพิพาท อีกทั้งละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดของกรมที่ดินหรือกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเกี่ยวกับการประกาศคำขอรับมรดกของจำเลยที่ ๒ และการจัดการมรดกของจำเลยที่ ๓ โดยมีได้มีการปิดประกาศเรื่องดังกล่าวในพื้นที่ตำบลกะบกเตี้ย อำเภอหันคา จังหวัดชัยนาท ซึ่งเป็นท้องที่ที่ดินตามพินัยกรรมตั้งอยู่ทำให้โจทก์ทั้งสี่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย กรณีตามคำฟ้องจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่เห็นว่า ข้อหาและประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่า จำเลยที่ ๑ และที่ ๔ กระทำละเมิด และจำเลยที่ ๑ และที่ ๔ จะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ทั้งสี่หรือไม่เป็นข้อหาและประเด็นรอง ซึ่งในคดีนี้ข้อหาและประเด็นหลักเป็นกรณีที่ศาลจะต้องวินิจฉัยให้ความเสียก่อนว่า โจทก์ทั้งสี่มีสิทธิที่จะได้รับทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมของนางเขียว ฉบับลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ หรือไม่ และพินัยกรรมฉบับดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ทั้งผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งย่อมมีผลกระทบกระเทือนต่อสิทธิของโจทก์ทั้งสี่โดยตรง ซึ่งการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพินัยกรรมและสิทธิในทรัพย์สินระหว่างคู่กรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เมื่อศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยข้อหาและประเด็นหลักแห่งคดีแล้ว ย่อมมีอำนาจวินิจฉัยข้อหาและประเด็นรองในคดีเดียวกันด้วย ดังนั้นคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้ว สำหรับคดีนี้ราษฎรทั้งสี่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องเอกชน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองว่าทำละเมิด เรียกค่าเสียหาย ให้เพิกถอน พินัยกรรมและให้เพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในโฉนดที่ดินตามพินัยกรรมพิพาท ทั้งสองศาลมีความเห็นฟ้องต้องตรงกันว่า ประเด็นที่โจทก์ทั้งสี่ฟ้องขอให้เพิกถอนพินัยกรรมและการจดทะเบียนรับมรดกตามพินัยกรรมนั้น เป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับพินัยกรรม สิทธิในทรัพย์สิน มรดกตามพินัยกรรมที่จะต้องวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คงเหลือประเด็นที่โจทก์ทั้งสี่ฟ้องจำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและเป็นหน่วยงานทางปกครองว่าทำละเมิดขอให้ชดเชยค่าเสียหาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง เห็นว่า ตามคำฟ้องของโจทก์ทั้งสี่ อ้างว่า การทำพินัยกรรมยกที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจำเลยที่ ๔ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สังกัดในหน่วยงานของจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง รวมมือกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินมรดกตามพินัยกรรมให้แก่จำเลยที่ ๒ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๔ รับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายอย่างลูกหนี้รวม ให้เพิกถอน พินัยกรรมและเพิกถอนการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินตามพินัยกรรมพิพาท ส่วน จำเลยที่ ๑ และที่ ๔ ให้การว่า จำเลยที่ ๔ ได้สอบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องโดยปฏิบัติตาม กฎหมาย กฎกระทรวง และระเบียบของกรมที่ดินแล้วเชื่อว่า จำเลยที่ ๒ เป็นทายาทโดย พินัยกรรมจริง จึงจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพินัยกรรมให้จำเลยที่ ๒ ไม่เป็นการ ละเมิดต่อโจทก์ ขอให้ยกฟ้อง จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๕ ให้การว่า การทำพินัยกรรมถูกต้อง สมบูรณ์โดยจำเลยที่ ๓ เป็นผู้จัดทำพินัยกรรมให้ตามแบบของการทำพินัยกรรมตามกฎหมาย มิได้มีเจตนาทุจริตข่มขู่ให้สัญญาหรือหลอกลวงให้ผู้ทำพินัยกรรมหลงเชื่อแต่อย่างใด การ รับมรดกและการจดทะเบียนรับโอนที่ดินตามพินัยกรรมชอบด้วยกฎหมาย การที่จำเลยที่ ๒ โอนกรรมสิทธิ์ให้จำเลยที่ ๕ จึงชอบด้วยกฎหมาย โจทก์ทั้งสี่ไม่มีสิทธิเพิกถอนนิติกรรมดังกล่าว และไม่มีสิทธิเพิกถอนพินัยกรรมด้วย จำเลยที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๕ ไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ทั้งสี่ ขอให้ ยกฟ้อง

คดีจึงมีปัญหาต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ตามพินัยกรรมดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ในเรื่อง การ ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๑๒๘๘ ทรัพย์สิทธิทั้งหลายนั้น ท่านว่าจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอาศัยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

มาตรา ๑๒๘๙ ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นท่านว่าการได้มาโดยนิติกรรมซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นั้น ไม่บริบูรณ์ เว้นแต่นิติกรรมจะได้ทำเป็นหนังสือและได้จดทะเบียนการได้มากับพนักงานเจ้าหน้าที่

ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่นนอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนในไซ้ ท่านว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอกผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนโดยสุจริตแล้ว

ดังนั้น ทรัพย์สิทธิในอสังหาริมทรัพย์จะก่อตั้งขึ้นได้เฉพาะแต่ด้วยผลทางกฎหมายและต้องทำการจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่ โดยกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินและกฎกระทรวง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลและขจัดข้อพิพาทให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด โดยมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้การจดทะเบียนหรือการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่ก็จำต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางแพ่งของบุคคลผู้มาขอจดทะเบียนเป็นสำคัญ สำหรับในเรื่องนี้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินตามพินัยกรรมดังกล่าวว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงว่า การทำพินัยกรรมยกที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งหากได้ความว่า การทำพินัยกรรมถูกต้องชอบด้วยกฎหมายแล้ว การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ตามพินัยกรรมพิพาทก็ย่อมจะชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน มีผลให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์โอนไปเป็นของจำเลยที่ ๒ แต่หากการทำพินัยกรรมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้จำเลยที่ ๒ ตามพินัยกรรมพิพาทก็ย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ไม่ตกเป็นของจำเลยที่ ๒ แต่เป็นทรัพย์มรดกตกทอดแก่ทายาทต่อไป และเป็นการละเมิดต่อโจทก์ทั้งสี่ด้วย ข้อพิพาทในคดีนี้เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากพินัยกรรม และสิทธิในทรัพย์มรดกตามพินัยกรรม จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทางแพ่ง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ทั้งการที่โจทก์ทั้งสี่ขอให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๔ รับผิดชอบละเมิดร่วมกับจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ อย่างลูกหนี้ร่วมด้วยนั้น ก็เป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวเนื่องกันและมูลความแห่งคดีเป็นการชำระหนี้ที่แบ่งแยกจากกันมิได้ ดังนั้น ข้อพิพาทในประเด็นนี้ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเช่นกัน

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายมนัส การภักดี ที่ ๑ นางवास สันตะมะ
 ที่ ๒ นายเสนาะ การภักดี ที่ ๓ นายหนา การภักดี ที่ ๔ โจทก์ กรมที่ดิน ที่ ๑ นายบุญนาถ
 การภักดี ที่ ๒ ร้อยตำรวจเอกสมเกียรติ อุดรสะอาด ที่ ๓ นายนริศ สำราญรื่น ที่ ๔ นางสาว
 ภาณินนาถ การภักดี ที่ ๕ จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ
 ประธานศาลฎีกา

นายวิชัย วิวิตเสวี
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
 ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายันท์ อรรถเกษม
 หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๓/๒๕๕๙

ศาลแรงงานภาค ๙

ศาลปกครองสงขลา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘

พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒

คดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นฟ้องรัฐวิสาหกิจต้นสังกัดและกระทรวงการคลังว่าออกคำสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายกรณีกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว แม้จำเลยทั้งสองเป็นหน่วยงานทางปกครอง และเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องว่าคำสั่งของจำเลยทั้งสอง ที่เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่นิติสัมพันธ์ระหว่างจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ กับโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำเลยที่ ๑ อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และมูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวของจำเลยทั้งสองสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงานฯ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ซึ่งกรณีจำเลยที่ ๑ ดังกล่าวทั้งสองศาลเห็นพ้องต้องตรงกันว่าเป็นคดีอยู่ในอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลสังกัดศาลยุติธรรม คงมีประเด็นคดีของจำเลยที่ ๒ เท่านั้น ที่ทั้งสองศาลยังมีความเห็นแย้งกันตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลฯ มาตรา ๑๒ วรรคสอง เมื่อโจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของจำเลยที่ ๒ เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นมูลคดีเดียวกันกับการฟ้องคดีจำเลยที่ ๑ แม้จำเลยที่ ๒ กับโจทก์ไม่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน แต่เมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีระหว่างโจทก์และจำเลยที่ ๑ และเพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๓/๒๕๔๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
พ.ศ. ๒๕๒๒

ระหว่าง { ศาลแรงงานภาค ๙
ศาลปกครองสงขลา

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแรงงานภาค ๙ โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลหนึ่งไม่รับฟ้อง เพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ นายทรงธรรม จันทร์พรม จันททรัพย์ โจทก์ ยื่นฟ้องสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ที่ ๑ กรมบัญชีกลางที่ ๒ จำเลย ต่อศาลแรงงานภาค ๙ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๔๙๑/๒๕๔๘ ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของจำเลยทั้งสองที่สั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่จำเลยที่ ๑ กรณีโจทก์กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเนื่องมาจากกรณีสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัด

นครศรีธรรมราช เขต ๑ อนุมัติจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลผิวดระเปียบ เป็นเหตุให้นางสุกานดา รัชศรีทอง ลูกจ้างตำแหน่งพนักงานบริการ สังกัดสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง อำเภอท่าศาลา รับเงินไปโดยไม่มีสิทธิ ทำให้จำเลยที่ ๑ ได้รับความเสียหายเป็นจำนวนเงิน ๑๒๓,๘๓๕.๕๐ บาท โดยจำเลยทั้งสองอ้างว่า โจทก์ซึ่งขณะเกิดเหตุดำรงตำแหน่งหัวหน้า สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางอำเภอท่าศาลา ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความประมาท เลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่ตรวจสอบการจัดทำสัญญาจ้างนางสุกานดา ทำให้หัวหน้าแผนกธุรการ และพัสดุซึ่งมีหน้าที่จัดทำสัญญา ทำสัญญาจ้างและเอกสารแนบท้ายสัญญาไม่เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนด และมีการอนุมัติการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลของนางสุกานดาเกินสิทธิ จึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายตามส่วนในอัตราร้อยละ ๔๐ เป็นเงินจำนวน ๓๗,๕๔๗.๔๐ บาท ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับทราบ หากไม่พอใจมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันได้รับหนังสือตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของ เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โจทก์เห็นว่าคำสั่งดังกล่าวของจำเลยทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ เนื่องจากโจทก์ไม่ได้กระทำการใด ๆ อันถือได้ว่าเป็นการละเมิดต่อจำเลย ทั้งสอง เพราะในการทำสัญญาจ้างนางสุกานดา โจทก์ไม่ใช่ผู้มีอำนาจลงนามทำสัญญา และไม่มี หน้าที่สำคัญในการจัดทำเอกสาร ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารทั้งหมดว่าถูกต้องตาม ระเบียบหรือไม่ อำนาจหน้าที่ในการลงนามทำสัญญาเป็นของหัวหน้าสำนักงานกองทุน สงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัด ส่วนหน้าที่ในการจัดทำ จัดเตรียม และตรวจสอบความ ถูกต้องของสัญญานั้นเป็นของเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งมิใช่โจทก์ โจทก์เข้าไปเกี่ยวข้องด้วยเพียงในฐานะ พยานในสัญญา ส่วนข้อกล่าวหาที่ว่าโจทก์เป็นผู้อนุมัติการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลผิวดระเปียบ โจทก์ได้พิจารณาจากเอกสารที่ได้จัดทำไว้ เมื่อสัญญาจ้างนางสุกานดาได้มีการลงนามในสัญญา โดยผู้มีอำนาจแล้ว สัญญาดังกล่าวจึงมีผลผูกพันบังคับใช้ โจทก์ไม่อาจล่วงรู้ได้เลยว่าสัญญานั้น จะทำได้ถูกต้องหรือไม่ เพียงใด ทั้งตามหน้าที่ในการจัดทำเรื่องการอนุมัติการขอเบิกเงินในแต่ละ ครั้งนั้นจะมีขั้นตอนการเบิกเงินที่เป็นระบบ โจทก์ได้กระทำการไปโดยความระมัดระวังตาม สมควรแก่เหตุแล้ว ทั้งการเรียกให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายกรณีนี้ยังขาดอายุความในการเรียกร้อง ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว โจทก์จึงฟ้องคดีต่อศาลแรงงานภาค ๙ เป็นคดีนี้

อนึ่ง ก่อนยื่นฟ้องคดีนี้ต่อศาลแรงงานภาค ๙ โจทก์เคยยื่นฟ้องจำเลยทั้งสอง ต่อศาลปกครองสงขลา เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๑๐/๒๕๔๘ แต่ศาลปกครองสงขลา มีคำสั่ง ไม่รับคำฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณา โดยให้เหตุผลว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองที่จะรับไว้ พิจารณา ตามมาตรา ๙ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา

คดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงานตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

จำเลยที่ ๑ ให้การว่า ตามคำฟ้องของโจทก์ว่า จำเลยที่ ๒ ได้มีเอกสารแจ้งผลให้จำเลยที่ ๑ ทราบถึงความรับผิดชอบทางละเมิดของ ๑. นางสาวลี ภูวราพันธ์ ๒. นายทรงธรรม จันททรัพย์ ๓. นายสมคิด พัฒนไถยานนท์ แล้วให้จำเลยที่ ๑ แจ้งให้บุคคลทั้งสามรับผิดชอบ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มิใช่การกระทำละเมิดตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ และมีใช้คำสั่งของพนักงานเกี่ยวกับแรงงานสัมพันธ์ ศาลแรงงานภาค ๙ ไม่มีอำนาจบังคับไว้พิจารณา ขอให้ส่งเรื่องให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางวินิจฉัยตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

ศาลแรงงานภาค ๙ ตรวจคำฟ้องแล้วเห็นว่า กรณีมีปัญหาว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงานหรือไม่ และส่งสำนวนให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางวินิจฉัย

อธิบดีผู้พิพากษาศาลแรงงานกลางเห็นว่า โจทก์ฟ้องว่าโจทก์เป็นลูกจ้างจำเลยที่ ๑ โดยจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน และกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงาน และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวเนื่องกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) และ (๕) ส่วนคดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ นั้น ตามคำฟ้องปรากฏเพียงว่า จำเลยที่ ๒ มีฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงการคลัง จำเลยที่ ๒ ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาความรับผิดชอบทางละเมิดแก่จำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๑ ได้แจ้งให้โจทก์ชดเชยค่าเสียหายเท่านั้น โดยไม่ปรากฏว่า จำเลยที่ ๒ กับโจทก์มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๒ จึงไม่มีลักษณะเป็นคดีแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) บัญญัติให้ศาลแรงงานมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง รวมถึงคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคสอง (๓) บัญญัติให้คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คดีนี้ ขณะเกิดเหตุโจทก์ดำรงตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางอำเภอท่าศาลา สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ หน่วยงานต้นสังกัด ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. ๒๕๐๓ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และจำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นส่วนราชการฐานะกรม สังกัดกระทรวงการคลัง อันเนื่องมาจากการณ์จำเลยทั้งสองมีคำสั่งให้โจทก์ชดใช้ค่าเสียหายกรณีโจทก์กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรวจสอบการจัดทำสัญญาจ้างนางสุกานดา รักรัศมีทอง ลูกจ้างในสังกัดสำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางอำเภอท่าศาลา ซึ่งหัวหน้าแผนกธุรการและพัสดุจัดทำสัญญาจ้างและเอกสารแนบท้ายสัญญาไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดและมีการอนุมัติการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลเกินสิทธิ เป็นเหตุให้สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยางจังหวัดนครศรีธรรมราช เขต ๑ ได้รับความเสียหายจากการอนุมัติจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลผิดระเบียบ ซึ่งโจทก์เห็นว่าคำสั่งของจำเลยทั้งสองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับ โจทก์ไม่ได้กระทำละเมิด ขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเห็นว่า แม้จำเลยทั้งสองเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และเป็นคดีที่โจทก์ฟ้องว่าคำสั่งของจำเลยทั้งสองที่เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่นิติสัมพันธ์ระหว่างจำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจ กับโจทก์ซึ่งเป็นพนักงานรัฐวิสาหกิจในสังกัดจำเลยที่ ๑ อยู่ในฐานะการเป็นนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน และมูลเหตุในการออกคำสั่งดังกล่าวของจำเลยทั้งสองสืบเนื่องมาจากการที่โจทก์ปฏิบัติหน้าที่

ด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อันถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาจ้างแรงงาน เป็นผลให้จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นนายจ้างได้รับความเสียหาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานและเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๕) คดีจึงเข้าข่ายยกเว้นที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ซึ่งกรณีจำเลยที่ ๑ ดังกล่าว ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างมีความเห็นพ้องกันว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลแรงงานซึ่งเป็นศาลในสังกัดศาลยุติธรรม ประเด็นว่าคดีระหว่างโจทก์กับจำเลยที่ ๑ อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรมเป็นอันยุติไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสอง

สำหรับคดีของจำเลยที่ ๒ เป็นกรณีที่ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างปฏิเสธว่าเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของตนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒ วรรคสอง นั้น เห็นว่า เมื่อโจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกรณีจำเลยที่ ๑ มีคำสั่งตามความเห็นของจำเลยที่ ๒ เรียกให้โจทก์ชำระเงินอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นมูลคดีเดียวกันกับการฟ้องคดีจำเลยที่ ๑ แม้จำเลยที่ ๒ กับโจทก์ไม่มีนิติสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงานต่อกัน แต่เมื่อเป็นกรณีพิพาทที่มีมูลความแห่งคดีเดียวกันกับคดีระหว่างโจทก์และจำเลยที่ ๑ และเพื่อให้คดีทั้งสองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ศาลเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปในแนวทางเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายทรงธรรม จันททรัพย์ โจทก์ สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง จำเลยที่ ๑ กรมบัญชีกลาง จำเลยที่ ๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๔/๒๕๔๙

ศาลแขวงนครศรีธรรมราช

ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

คดีที่เอกชนทั้งสองยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่า ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาถนน ดันไม้ หรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนน มิได้ติดตั้งต้นทองหลวงซึ่งขึ้นอยู่บริเวณไหล่ถนนทางหลวงชนบท โคนต้นผูกหลวงเป็นโพรงมาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ต้นทองหลวงหักโค่นล้มทับรถจักรยานยนต์ ทำให้บุตรของโจทก์ทั้งสองได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย เมื่อกรมทางหลวงชนบท จำเลย มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับทางหลวงชนบทหลายประการ ตามมาตรา ๒๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่โจทก์ทั้งสองฟ้องว่า จำเลยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาถนน ดันไม้ หรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนน มิได้ติดตั้งต้นทองหลวงซึ่งขึ้นอยู่บริเวณไหล่ถนนทางหลวงชนบท โคนต้นผูกหลวงเป็นโพรงมาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ต้นทองหลวงหักโค่นล้มทับรถจักรยานยนต์ ทำให้บุตรของโจทก์ทั้งสองได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๔/๒๕๕๔

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง { ศาลแขวงนครศรีธรรมราช
ศาลปกครองนครศรีธรรมราช

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแขวงนครศรีธรรมราชโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๗ นายประโลม มิดรรัตน์ นางสุนีย์ มิดรรัตน์ นายรัตน์ กรดกางกั้น และนางดิเหมียหรือดีเหมียหรือเหมีย กรดกางกั้น โจทก์ ยื่นฟ้องกรมทางหลวงชนบท จำเลย ต่อศาลแขวงนครศรีธรรมราช เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๘๓-๑๐๘๖/๒๕๕๗ ตามลำดับ ต่อมาศาลมีคำสั่งให้รวมการพิจารณาเป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๘๓-๑๐๘๖/๒๕๕๗ โดยให้เรียกนายประโลมว่า โจทก์ที่ ๑ เรียกนางสุนีย์ว่า โจทก์ที่ ๒ เรียกนายรัตน์

ว่า โจทก์ที่ ๓ เรียกนางติเหมียหรือตีเหมียหรือเหมียวว่า โจทก์ที่ ๔ คำฟ้องทั้งสี่สำนวนสรุปความได้ว่า โจทก์ที่ ๑ และที่ ๒ เป็นบิดามารดาของนางสาวอัจฉรา มิตรรัตน์ ผู้ตายที่ ๑ โจทก์ที่ ๓ และที่ ๔ เป็นบิดาและมารดาของเด็กหญิงกฤษณา กรดกางกัน ผู้ตายที่ ๒ ยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้บังคับจำเลยชำระค่าเสียหาย อันเนื่องมาจากจำเลยซึ่งเป็นหน่วยราชการกระทำละเมิด ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาถนน ดันไม้ หรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนน โดยมีได้ตัดแต่งต้นทองหลวงซึ่งอยู่บริเวณไหล่ถนนทางหลวงชนบทสาย นศ. ๓๐๕๐ แยกทางหลวงหมายเลข ๔๐๑ - บ้านนอกท่า ซึ่งโคนต้นผูกลงเป็นโพรงมาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ต้นทองหลวงหักโค่นล้มทับรถจักรยานยนต์คันที่ผู้ตายทั้งสองนั่งซ้อนท้ายมา ทำให้ผู้ตายทั้งสองได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตายในเวลาต่อมา

จำเลยให้การว่า จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบใช้คำสินไหมทดแทนเพราะต้นทองหลวงที่เกิดเหตุในคดีนี้ขึ้นอยู่ในเขตทางหลวงชนบท จำเลยไม่ได้เป็นผู้ปลูกและไม่ได้บำรุงรักษาและไม่ทราบว่ามีใครเป็นผู้ปลูกเป็นรั้วของชาวบ้าน ก่อนเกิดเหตุไม่ปรากฏว่ามีเหตุบ่งชี้ว่าจะเกิดภัยอันตรายหรือจะล้มลงเป็นอันตรายต่อผู้ใช้รถใช้ถนน เนื่องจากต้นทองหลวงดังกล่าวมีลักษณะสมบูรณ์เขียวสด ไม่มีลักษณะจะโค่นล้ม เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจึงเป็นเหตุสุดวิสัย จำเลยไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๒) (๓)

ศาลแขวงนครศรีธรรมราชเห็นว่า คดีนี้โจทก์ทั้งสี่ฟ้องอ้างเหตุละเมิดที่เกิดขึ้นว่าเป็นผลอันเนื่องมาจากการที่จำเลยในฐานะผู้ครอบครองต้นทองหลวง ซึ่งขึ้นอยู่ในเขตทางหลวงชนบท ไม่ตัดแต่งหรือบำรุงรักษาไม่เพียงพอ ทำให้ต้นทองหลวงล้มทับบุตรของโจทก์จำเลยต่อสู่ว่า ก่อนเกิดเหตุไม่มีเหตุบ่งชี้ว่าต้นทองหลวงจะเกิดภัยอันตรายหรือจะล้มลงเป็นอันตรายต่อผู้ใช้รถใช้ถนนในทำนองว่าจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแล้ว คดีจึงต้องพิจารณาว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมาจากความประมาทเลินเล่อของจำเลยในการที่ไม่ตัดแต่งหรือบำรุงรักษาต้นทองหลวงไม่เพียงพอ อันถือได้ว่าเป็นการกระทำทางกายภาพ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕/๒๕๔๕)

ศาลปกครองนครศรีธรรมราชเห็นว่า คดีนี้จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือไม่ ต้องพิจารณาก่อนว่า จำเลยมีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติเกี่ยวกับทางหลวงชนบทหรือไม่ เมื่อพิจารณาตาม ข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบทกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้กรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ (๑) ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับทางหลวงชนบท รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (๒) วิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บำรุงและบำรุงรักษาทางหลวงชนบท (๓) ดำเนินการจัดทำมาตรฐาน และข้อกำหนดทางหลวงชนบทตลอดจนกำกับและตรวจสอบเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมายมาตรฐานและข้อกำหนด (๔) ดำเนินการฝึกอบรมและจัดทำคู่มือตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับวิศวกรรมงานทางแก่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (๕) ร่วมมือและประสานงานด้านงานทางกับองค์การและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ประกอบกับมาตรา ๔ และมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดว่า ทางหลวงชนบท คือทางหลวงนอกเขตเทศบาลหรือเขตสุขาภิบาลที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือกรมทางหลวงชนบทเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ขยาย บำรุง และบำรุงรักษา และได้ลงทะเบียนไว้เป็นทางหลวงชนบท โดยมีอธิบดีกรมทางหลวงชนบทเป็นเจ้าหน้าที่กำกับ ตรวจสอบและควบคุมทางหลวง และงานทางที่เกี่ยวข้องกับทางหลวงชนบทและทางหลวงสุขาภิบาล และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า งานทาง หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบำรุง หรือการบำรุงรักษาทางหลวงหรือการจราจรบนทางหลวง จะเห็นได้ว่า การดำเนินการเกี่ยวกับทางหลวงชนบทนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลยโดยเฉพาะซึ่งได้แก่ การก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษา สำหรับการบำรุงรักษานั้นย่อมหมายรวมถึงการดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการงานทางตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งรวมถึงการดูแลต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ในเขตทางหลวงมิให้เป็นภัยอันตรายหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายแก่ผู้ใช้รถใช้ถนนและตัวถนนด้วย คดีนี้คู่ความรับกันว่า ต้นทองหลวงขึ้นอยู่ในเขตทาง จึงเป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลยโดยตรงที่จะต้องตรวจดูหรือตัดแต่ง หรือโค่นต้นทองหลวง เพื่อมิให้เกิดภัยอันตรายได้ และโดยที่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การที่จำเลยไม่ได้ตรวจดูหรือตัดแต่ง หรือโค่น

ต้นทองหลางจนเป็นเหตุให้ต้นทองหลางดังกล่าวโค่นทับผู้ตายทั้งสอง ย่อมเป็นผลมาจากการที่จำเลยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๕/๒๕๔๕ นั้น เป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครเข้าไปปักเสาไฟฟ้าในบริเวณลานจอดรถตลาดนัดสนามหลวง ๒ ถนนบุรี แต่ไม่ปักยึดให้มั่นคงแข็งแรง เป็นเหตุให้เสาไฟฟ้างดังกล่าวล้มทับรถยนต์ของโจทก์เสียหาย อันถือว่าเป็นการกระทำทางกายภาพ ซึ่งเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดา หรือการกระทำละเมิดที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยดังกล่าวจึงมีความแตกต่างกับข้อเท็จจริงในคดีนี้

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีนี้ โจทก์ทั้งสี่เป็นเอกชนยื่นฟ้องจำเลยซึ่งเป็นส่วนราชการฐานะเป็นกรม สังกัดกระทรวงคมนาคม ตามมาตรา ๒๑ (๗) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงชนบท กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับทางหลวงชนบทหลายประการ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้โจทก์ทั้งสี่ฟ้องว่า จำเลยละเว้นการปฏิบัติ

หน้าที่ในการดูแลบำรุงรักษาถนน ต้นไม้ หรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อป้องกันมิให้เกิดอันตรายต่อผู้ใช้ถนน มิได้ติดตั้งต้นทองหลางซึ่งขึ้นอยู่บริเวณไหล่ถนนทางหลวงชนบท โคนต้นผูกลงเป็นโพรงมาเป็นเวลานาน เป็นเหตุให้ต้นทองหลางหักโค่นล้มทับรถจักรยานยนต์ ทำให้บุตรของโจทก์ทั้งสี่ได้รับบาดเจ็บและถึงแก่ความตาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายประโลม มิตร์รัตน์ ที่ ๑ นางสุนีย์ มิตร์รัตน์ ที่ ๒ นายรัตน์ กรดกางกั้น ที่ ๓ และนางดิเหมียวหรือดีเหมียวหรือเหมียว กรดกางกั้น ที่ ๔ โจทก์ กรมทางหลวงชนบท จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัศมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๕/๒๕๕๙

ศาลแรงงานกลาง

ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓

พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๖

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔

คดีที่หน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ในสังกัดว่า
ทำละเมิดผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้ได้รับความเสียหาย
ขอให้ชดเชยค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ย เมื่อโจทก์มีวัตถุประสงค์อันเป็นไปในลักษณะของธุรกิจ
การค้า ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยฯ มาตรา ๗
การที่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานดกลลงเข้าทำงานกับโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็น
รัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการไปในเชิงธุรกิจการค้า ความสัมพันธ์ระหว่าง
โจทก์กับพนักงานย่อมมีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจการค้า โจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในฐานะ
ของนายจ้างกับลูกจ้างและอยู่ภายใต้บังคับของสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งทั่วไป และ
พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เมื่อมูลความแห่งคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์ อ้างว่า
จำเลยซึ่งเป็นพนักงานขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ฝ่ายบริการ มีหน้าที่
รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของโจทก์จนถึงการทำนิติกรรมสัญญาให้
ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับ
มอบหมาย และกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้ได้รับความ
เสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตาม
ข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง
เกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานฯ มาตรา ๘
(๑) และ (๕) คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคสอง
(๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ
ศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๕/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน
พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘

ระหว่าง { ศาลแรงงานกลาง
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลแรงงานกลางโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคสาม ซึ่งเป็นกรณีศาลที่รับฟ้องเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๔๘ องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ท.) โจทก์ ยื่นฟ้อง นางสินีนารถ ไคลมี จำเลย ต่อศาลแรงงานกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๓๙๘/๒๕๔๘ ความว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ มีวัตถุประสงค์ด้านส่งเสริมกิจการโคนมและด้านธุรกิจอุตสาหกรรม

โคนม จำเลยเป็นพนักงานของโจทก์ตั้งแต่วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๓๑ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยแผนกฝึกอบรม สถาบันวิจัยและพัฒนาโคนมของโจทก์ เดิมระหว่างวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๓๙ จำเลยดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ฝ่ายบริการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของโจทก์ จนถึงการทำนิติกรรมสัญญาให้ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๓๘ โจทก์ได้ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดกระนวนไชยรงค์ก่อสร้าง ทำการก่อสร้างอาคารสำนักงาน บ้านพักและปัจจัยพื้นฐานของโรงงานนมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น ค่าจ้างจำนวน ๓๗,๘๐๐,๐๐๐ บาท โดยจำเลยเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการเสนอผู้มีอำนาจเพื่อขออนุมัติจัดจ้างตลอดจนการทำนิติกรรมสัญญาจนเสร็จสิ้น ซึ่งในการทำสัญญาดังกล่าวจำเลยได้รับมอบอากรแสตมป์สำหรับปิดผนึกสัญญาจ้างจากห้างหุ้นส่วนจำกัดกระนวนไชยรงค์ก่อสร้างแล้ว แต่ไม่นำไปปิดผนึกสัญญาตามหน้าที่ ไม่เก็บรักษาอากรแสตมป์ไว้ และได้สูญหายไป ต่อมาวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ โจทก์ได้ให้อัยการจังหวัดสระบุรีดำเนินคดีแพ่งกับห้างหุ้นส่วนจำกัดกระนวนไชยรงค์ก่อสร้าง ฐานผิดสัญญาจ้างและเรียกค่าเสียหาย ปรากฏว่าสัญญาดังกล่าวไม่ได้ปิดอากรแสตมป์ตามประมวลรัษฎากร จึงแจ้งให้จำเลยตรวจสอบและจัดส่งอากรแสตมป์ที่ผู้รับจ้างมอบให้ไว้ แต่จำเลยไม่ได้ส่งมอบให้ โจทก์ต้องซื้ออากรแสตมป์ใหม่เพื่อใช้ปิดผนึกสัญญาเป็นจำนวนเงิน ๓๗,๘๐๐ บาท โจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระเงิנדังกล่าวแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำละเมิดผิดสัญญาจ้างต่อโจทก์ ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้บังคับจำเลยชำระเงิน จำนวน ๓๗,๘๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิנדังกล่าว นับแต่วันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

จำเลยให้การว่า จำเลยได้ทำบันทึกส่งสัญญาว่าจ้างพร้อมอากรแสตมป์ให้สำนักผู้อำนวยการเพื่อตรวจร่างสัญญา แผนกกกฎหมายส่งกลับมาให้จำเลย จำเลยได้แนบเอกสารตามที่แผนกกกฎหมายสั่ง แล้วส่งสัญญาผ่านสำนักผู้อำนวยการเพื่อเสนอให้ผู้ผู้อำนวยการลงนามเสร็จแล้ว จึงส่งกลับมาฝ่ายจัดซื้อโดยมีนางทัศนาร่ำเริง เป็นเจ้าหน้าที่จัดเก็บสัญญา ต่อมาวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๐ จำเลยได้ย้ายไปดำรงตำแหน่งหัวหน้าแผนกควบคุม อากรแสตมป์สูญหายมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของจำเลย แต่เกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่จัดเก็บสัญญาของโจทก์เอง โจทก์รู้ว่าอากรแสตมป์สูญหายตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ และรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนนับถึงวันฟ้องเกิน ๒ ปี จึงขาดอายุความตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ การสอบสวนกระทำโดย

มิชอบ การแต่งตั้งคณะกรรมการไม่ชอบด้วยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ขอให้ยกฟ้อง

ศาลแรงงานกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำฟ้องและคำให้การเป็นเรื่องที่โจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐฟ้องจำเลยซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของโจทก์ว่ากระทำความผิดเป็นเหตุให้โจทก์เสียหาย ขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทน คดีไม่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือพิพาทเกี่ยวกับข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง หรือเกี่ยวกับการคุ้มครองแรงงาน ไม่มีลักษณะเป็นคดีแรงงาน อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่น่าจะเป็นคดีปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า แม้องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นโจทก์ในคดีนี้ เป็นรัฐวิสาหกิจจัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่โดยที่โจทก์กับจำเลย อยู่ในฐานะเป็นนายจ้างและลูกจ้างภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับคำฟ้องของโจทก์ระบุว่าจำเลยได้กระทำความผิดต่อโจทก์จากการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่และความเสียหายของโจทก์เกิดจากการกระทำความผิดผิดสัญญาจ้างของจำเลย จึงถือได้ว่าคดีนี้เป็นคดีพิพาทอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างสืบเนื่องจากข้อพิพาทแรงงานหรือเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงานซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแรงงาน ตามมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้สรุปได้ว่าโจทก์เป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ มีวัตถุประสงค์ด้านส่งเสริมกิจการโคนมและด้านธุรกิจอุตสาหกรรม

โคนม จำเลยเป็นพนักงานของโจทก์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งหัวหน้าหน่วยแผนกฝึกอบรมสถาบันวิจัยและพัฒนาโคนม ขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ฝ่ายบริการ จำเลยมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของโจทก์จนถึงการทำนิติกรรมสัญญาให้ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา เมื่อโจทก์ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดกระนวนไชยยงค์ก่อสร้าง ให้ทำการก่อสร้างอาคารสำนักงาน บ้านพักและปัจจัยพื้นฐานของโรงงานนมภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดขอนแก่น ในวงเงินค่าจ้างจำนวน ๓๗,๘๐๐,๐๐๐ บาท จำเลยได้รับมอบอากรแสตมป์สำหรับปิดผนึกสัญญาจ้างจากห้างหุ้นส่วนจำกัดกระนวนฯ แล้ว แต่ไม่นำไปปิดผนึกสัญญาตามหน้าที่ ไม่เก็บรักษาอากรแสตมป์ไว้ และได้สูญหายไป โจทก์ต้องซื้ออากรแสตมป์ใหม่เพื่อใช้ปิดผนึกสัญญาเป็นจำนวนเงิน ๓๗,๘๐๐ บาท เพื่อให้สัญญามีความสมบูรณ์ใช้อ้างเป็นพยานหลักฐานในการที่โจทก์ให้อัยการจังหวัดสระบุรีดำเนินคดีแพ่งกับห้างหุ้นส่วนจำกัดกระนวนไชยยงค์ก่อสร้าง ฐานผิดสัญญาจ้างและเรียกค่าเสียหายได้ โจทก์ได้ทวงถามให้จำเลยชำระเงิנדังกล่าวแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำละเมิด ผิดสัญญาจ้างต่อโจทก์ ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จึงฟ้องขอให้จำเลยชำระเงิנדังกล่าวพร้อมดอกเบี้ย จำเลยให้การว่าจำเลยได้ทำบันทึกส่งสัญญาว่าจ้างพร้อมอากรแสตมป์ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อตรวจร่างสัญญา เมื่อผู้มีอำนาจลงนามเสร็จแล้ว จึงส่งกลับมาฝ่ายจัดซื้อโดยมีนางทัศนาร่ำเรือง เป็นเจ้าหน้าที่จัดเก็บสัญญา อากรแสตมป์สูญหายมิได้เกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของจำเลย แต่เกิดจากความบกพร่องของเจ้าหน้าที่จัดเก็บสัญญาของโจทก์เอง ฟ้องโจทก์ขาดอายุความ การสอบสวนและการแต่งตั้งคณะกรรมการกระทำโดยมิชอบ ขอให้ยกฟ้อง เห็นว่า องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) โจทก์ จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๒๖ โจทก์จึงเป็นรัฐวิสาหกิจ และเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีวัตถุประสงค์ด้านส่งเสริมกิจการโคนม เช่น ส่งเสริมการเลี้ยงโคนมและสัตว์อื่น ที่ให้น้ำนมและเนื้อ ฝึกอบรมบุคคลให้มีความรู้ความชำนาญในการเลี้ยงโคนมและสัตว์อื่นที่ให้น้ำนมและเนื้อ การผลิตน้ำนมและเนื้อ การประกอบผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อ ฯลฯ และด้านธุรกิจอุตสาหกรรมโคนม เช่น ผลิต ซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนและให้ซึ่งน้ำนมและเนื้อ ผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อ โคนมและสัตว์อื่นที่ให้น้ำนมและเนื้อ ตลอดจนอาหารสัตว์ น้ำเชื้อเอ็มบริโอ และอุปกรณ์ต่างๆ ดำเนินธุรกิจบริการเกี่ยวกับการเลี้ยงโคนมและสัตว์อื่นที่ให้น้ำนมและเนื้อและการผลิตผลิตภัณฑ์จากน้ำนมและเนื้อ และดำเนินการที่เกี่ยวข้องหรือ

ต่อเนื่องกับธุรกิจอุตสาหกรรมนม ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๗ โดยมีผู้อำนวยการเป็นผู้แทนโจทก์ในการดำเนินกิจการดังกล่าว การดำเนินกิจการของโจทก์จึงเป็นไปในลักษณะของธุรกิจการค้า ดังนั้นการที่จำเลยซึ่งเป็นพนักงานตกลงเข้าทำงานกับโจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐและเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการไปในเชิงธุรกิจการค้า ความสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับพนักงานย่อมมีขึ้นเพื่อดำเนินกิจการในเชิงธุรกิจการค้า โจทก์กับจำเลยจึงอยู่ในฐานะของนายจ้างกับลูกจ้างและอยู่ภายใต้บังคับของสัญญาจ้างแรงงานตามกฎหมายแพ่งทั่วไป และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อมูลความแห่งคดีนี้เกิดจากการที่โจทก์อ้างว่าจำเลยซึ่งเป็นพนักงานขณะดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป ๕ ฝ่ายบริการ มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดจ้างตามข้อบังคับว่าด้วยการพัสดุของโจทก์จนถึงการทำนิติกรรมสัญญาให้ได้มาซึ่งสิ่งของและการจ้างตามสัญญา ผิดสัญญาจ้าง ละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย และกระทำละเมิดต่อโจทก์ซึ่งเป็นนายจ้างตามสัญญาจ้างแรงงาน ทำให้ได้รับความเสียหาย กรณีจึงเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือหน้าที่ตามสัญญาจ้างแรงงานหรือตามข้อตกลงเกี่ยวกับสภาพการจ้าง และเป็นคดีอันเกิดแต่มูลละเมิดระหว่างนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับการทำงานตามสัญญาจ้างแรงงาน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๘ (๑) และ (๕) คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย (อ.ส.ค.) โจทก์ นางสินีนาถ ไคลมี จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัคราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๖/๒๕๕๙

ศาลจังหวัดนครสวรรค์
ศาลปกครองพิษณุโลก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๕๓

คดีที่หน่วยงานทางปกครองยื่นฟ้องเอกชนผู้ค้าประกันการปฏิบัติตามสัญญาเช่าสะพาน ทำเทียบเรือเกาะสมุยระหว่างบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) กับโจทก์ ให้ชำระหนี้เมื่อบริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ ผิดนัด จำเลยให้การว่า โจทก์ยังไม่ได้บอกเลิกสัญญากับผู้เช่า สัญญาระหว่างโจทก์กับบริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ ยังไม่เลิกกัน โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องจำเลย และโจทก์ไม่ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้และพิสูจน์หนี้ ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีที่บริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย จึงไม่เกิดสิทธิตามกฎหมาย ไม่มีอำนาจฟ้องเรียกร้องเอาจากจำเลยเมื่อบริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ ซึ่งเป็นคู่สัญญาเช่าทำเทียบเรือ จากโจทก์ที่เป็นสัญญาหลัก ได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลาย จนศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว สัญญาค้าประกันที่จำเลยทำไว้กับโจทก์เพื่อค้าประกันการเช่าดังกล่าว จำเลยยอมตนเข้าค้าประกันเป็นไปตามความสมัครใจของจำเลย เป็นการเข้าทำสัญญาภายใต้หลักเสรีภาพของการทำสัญญาทางแพ่ง มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งโดยแท้และมีผลผูกพันจำเลยให้ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์หากบริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ มีกรณีที่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์และเชื่อมโยงกับการที่บริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย การที่โจทก์มิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีที่บริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย และการที่โจทก์มิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีที่บริษัท เพอร์รี่ไลน์ฯ ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย และจำเลยให้การต่อสู้ว่าเป็นเหตุให้โจทก์ไม่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ ทำให้ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยนั้น เป็นประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๖/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง { ศาลจังหวัดนครสวรรค์
ศาลปกครองพิษณุโลก

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดนครสวรรค์โดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เทศบาลตำบลเกาะสมุย ใจทก ยื่นฟ้องธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) จำเลย ต่อศาลจังหวัดนครสวรรค์ เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๑๘/๒๕๕๗ ความว่า เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ได้ทำสัญญาเช่าสะพานท่าเทียบเรือเกาะสมุย จากใจทก มีกำหนดเวลาเช่า ๒๐ ปี นับแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖ คิดเป็นค่าเช่าทั้งสิ้น ๖,๖๑๓,๑๙๐ บาท ชำระค่าเช่าเป็นรายปี

ในอัตราปีละ ๒๐๐,๐๐๐ บาท และเพิ่มขึ้นในปีต่อไป ๕% ของเงินค่าเช่าปีก่อน หากชำระเกินกำหนดเวลาผู้เช่าจะต้องชำระเบี้ยปรับแก่โจทก์ในอัตราร้อยละ ๑.๕ ต่อเดือนของเงินที่ค้างชำระ หากบริษัทผู้เช่าผิดสัญญาข้อใดข้อหนึ่ง โจทก์มีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันทีและมีสิทธิริบหลักประกันตามสัญญาค้ำประกัน จำเลยโดยสำนักงานสาขาจังหวัดนครสวรรค์ได้ทำสัญญาค้ำประกันเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเช่าของบริษัทผู้เช่าดังกล่าวในวงเงิน ๓๓๐,๖๖๐ บาท หากบริษัทผู้เช่าดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือผิดเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งตามสัญญาเช่า จำเลยจะต้องชำระเงิน ๓๓๐,๖๖๐ บาท ให้แก่โจทก์ทันทีโดยมิต้องเรียกร้องให้บริษัทผู้เช่าชำระก่อน บริษัทผู้เช่าได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในท่าเทียบเรือที่เช่าตลอดมา ต่อมาบริษัทผู้เช่าผิดนัดไม่ชำระค่าเช่าตามกำหนดตั้งแต่ค่าเช่าปีที่ ๙ เป็นต้นมา และโจทก์ทราบว่าผู้เช่าเป็นบุคคลล้มละลาย เมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แล้ว โจทก์จึงแจ้งให้จำเลยชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน แต่จำเลยไม่ชำระหนี้ให้แก่โจทก์ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย จำเลยต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยร้อยละ ๗ ครั้งต่อปีในต้นเงิน ๓๓๐,๖๖๐ บาท นับแต่วันที่จำเลยผิดนัดจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่โจทก์

จำเลยให้การต่อสู้คดีว่า จำเลยได้ทำสัญญาค้ำประกันให้แก่โจทก์จริง แต่โจทก์ไม่มีสิทธิเรียกร้องให้บริษัท เฟอรรี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ชำระหนี้ตามสัญญา เพราะตามสัญญาข้อ ๒๒ กำหนดว่า ถ้าผู้เช่าผิดสัญญาข้อหนึ่งข้อใด ผู้ให้เช่ามีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ทันที และเมื่อผู้ให้เช่าได้ใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาแล้ว ผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่าริบหลักประกัน และตามหนังสือสัญญาค้ำประกันได้กำหนดไว้ว่า “หากบริษัท เฟอรรี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ปฏิบัติผิดเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใดของสัญญาเช่าซึ่งโจทก์มีสิทธิริบหลักประกันหรือเรียกค่าปรับ หรือค่าเสียหายจากบริษัท เฟอรรี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) จำเลยจะยอมชำระเงินแทนให้ทันที” โจทก์ยังไม่ได้บอกเลิกสัญญา สัญญาเช่าจึงยังไม่เลิกกัน โจทก์จึงไม่มีสิทธิเรียกร้องให้บริษัทผู้เช่ารับผิดชอบชำระหนี้ และไม่มีสิทธิริบหลักประกันของจำเลย จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ส่วนประเด็นที่โจทก์กล่าวอ้างมาในฟ้องเพื่อเรียกร้องเอาจากจำเลยมิใช่เกิดจากโจทก์ใช้สิทธิเรียกร้องเนื่องมาจากบริษัท เฟอรรี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ผิดสัญญาเช่า แต่โจทก์ประสงค์จะใช้สิทธิเนื่องมาจากโจทก์ไม่ได้ยื่นขอรับชำระหนี้จากกองทรัพย์สินของบริษัทดังกล่าวให้ทันกำหนดเวลาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๓ และเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แต่เพียงผู้เดียวที่จะจัดการทรัพย์สินหรือหนี้สินของบริษัท เฟอรรี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ลูกหนี้ กรณีจึงเป็นเรื่องที่โจทก์ต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อกองทรัพย์สินของลูกหนี้ในคดีล้มละลายและพิสูจน์หนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เสียก่อนว่าบริษัทผู้เช่ามีความผูกพันและผิดเงื่อนไขผิดสัญญาต่อโจทก์ประการใดเสียก่อน โจทก์จึงจะเกิดสิทธิเรียกร้อง

เอาจากจำเลย เมื่อไม่ปรากฏว่าโจทก์ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ โจทก์ยังไม่เกิดสิทธิตามกฎหมายที่จะเรียกร้องเอาจากจำเลย โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า สัญญาเช่าสะพานท่าเทียบเรือเกาะสมุยเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาจัดให้บริการสาธารณะ สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เป็นสัญญาทางปกครอง แม้โจทก์จะฟ้องคดีนี้ให้จำเลยรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่สัญญาค้ำประกันก็เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาเช่าท่าเทียบเรือเกาะสมุยอันเป็นสัญญาหลัก บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ถูกศาลล้มละลายกลางสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดแล้ว โจทก์ต้องไปยื่นคำขอรับชำระหนี้เพื่อพิสูจน์ว่าโจทก์มีสิทธิเรียกร้องตามสัญญาเช่าหรือไม่เพียงใด คดีนี้จึงมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาเช่าดังกล่าวอันเป็นสัญญาหลักก่อน จึงจะมีผลไปถึงสัญญาค้ำประกันต่อไป กรณีพิพาทเกี่ยวกับการให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงควรดำเนินกระบวนการพิจารณาถึงศาลที่มีเขตซึ่งอยู่ในเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลัก เมื่อสัญญาหลักเป็นสัญญาทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับการให้ชำระเงินตามสัญญาค้ำประกัน จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ศาลจังหวัดนครสวรรค์เห็นว่า แม้โจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองในราชการส่วนท้องถิ่น และจำเลยซึ่งเป็นคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งจะเป็นเอกชนก็ตาม แต่จำเลยเป็นผู้ค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาเช่าสะพานท่าเทียบเรือเกาะสมุย ระหว่างโจทก์กับบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ถือว่านิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยผูกพันกันตามสัญญาอุปกรณ์ จึงต้องอาศัยข้อพิจารณาจากสัญญาประธานดังกล่าวด้วย เมื่อพิจารณาสัญญาทั้งสองฉบับแล้ว เห็นได้ว่าเป็นเรื่องที่โจทก์เข้าทำสัญญาทั้งสองฉบับอย่างเสมอภาคกัน ข้อตกลงตามสัญญาทั้งสองฉบับไม่ได้ให้ออกสิทธิ์แก่โจทก์หรือให้โจทก์มีอำนาจเหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งแต่อย่างใด เป็นการตกลงผูกนิติสัมพันธ์กันโดยยึดหลักเกณฑ์ของสัญญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือไม่ได้ว่าสัญญาเช่าและสัญญาค้ำประกันดังกล่าวเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้ (๓) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม การที่โจทก์ตกลงให้บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ทำสัญญาเช่าสะพานท่าเทียบเรือเกาะสมุยเป็นเวลา ๒๐ ปี เพื่อให้บริการแก่บุคคลทั่วไป เป็นการทำสัญญาที่มีลักษณะให้ออกชนเข้าจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับข้อกำหนด

ในสัญญาบางข้อ โดยเฉพาะข้อ ๑๖ ที่กำหนดว่า ในระหว่างอายุสัญญาเช่า ถ้าผู้ให้เช่ามีความจำเป็นจะต้องใช้สถานที่เช่าเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือของทางราชการ ผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญาได้โดยบอกกล่าวเป็นหนังสือให้ผู้เช่าทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยผู้ให้เช่าไม่ต้องเสียค่าตอบแทนหรือค่าเสียหายใด ๆ ให้แก่ผู้เช่าทั้งสิ้น ข้อกำหนดในสัญญาดังกล่าวให้สิทธิหน่วยงานทางปกครองในการบอกเลิกสัญญาเพียงฝ่ายเดียว แสดงถึงลักษณะพิเศษซึ่งเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐที่ไม่อาจพบในสัญญาทั่วไป สัญญาเช่าดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อสัญญาค้ำประกันระหว่างโจทก์และจำเลยเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาเช่าดังกล่าว การพิจารณาข้อพิพาทเกี่ยวกับการขอให้จำเลยชำระเงินตามสัญญาค้ำประกันจึงควรดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลที่มีเขตอำนาจเดียวกันกับศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่พิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าทำเทียบเรือเกาะสมุย ซึ่งเป็นสัญญาหลัก คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ สืบเนื่องมาจากจำเลยทำสัญญาค้ำประกันการปฏิบัติตามสัญญาเช่าสะพานทำเทียบเรือเกาะสมุยระหว่างบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) กับโจทก์ โดยมีข้อตกลงว่าหากบริษัทผู้เช่าดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือผิดเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งตามสัญญาเช่าสะพานทำเทียบเรือเกาะสมุย ฉบับลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๓๖ เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑ จำเลยในฐานะผู้ค้ำประกันจะต้องชำระเงิน ๓๓๐,๖๖๐ บาท ให้แก่โจทก์ทันทีโดยมิต้องเรียกร้องให้บริษัทผู้เช่าชำระก่อนตามหนังสือสัญญาค้ำประกันของธนาคารจำเลย ข้อ ๑ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๒) ตามฟ้องโจทก์อ้างว่าเมื่อบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ไม่ชำระค่าเช่าปีที่ ๔ ตามกำหนดในสัญญาเช่าฯ เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๑ ข้อ ๔ โจทก์ได้ติดตามทวงถามตลอดมา แต่ไม่สามารถติดต่อได้และทราบว่า บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ล้มละลาย เมื่อพ้นกำหนดเวลายื่นคำขอรับชำระหนี้แล้ว โจทก์จึงแจ้งริบหลักประกันสัญญาตามสำเนาหนังสือแจ้งริบหลักประกันสัญญา (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๓) และหนังสือแจ้งยืนยันให้ธนาคารจำเลยชำระหนี้ (เอกสารท้ายคำฟ้องหมายเลข ๔) โดยจำเลยให้การว่า สัญญาระหว่างโจทก์กับบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ยังไม่เลิกกัน เพราะโจทก์ยังไม่ได้บอกเลิกสัญญาแก่ผู้เช่า โจทก์จึงไม่มีสิทธิฟ้องจำเลย

และโจทก์ไม่ได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้และพิสูจน์หนี้ต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีที่บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย จึงไม่เกิดสิทธิตามกฎหมายไม่มีอำนาจฟ้องเรียกร้องเอาจากจำเลย ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คำให้การ และเอกสารที่ทั้งโจทก์และจำเลยแนบประกอบ จะเห็นได้ว่าบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นคู่สัญญาเช่าทำเทียบเรือจากโจทก์ที่เป็นสัญญาหลัก ได้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลาย ซึ่งเป็นศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษศาลหนึ่งในระบบศาลยุติธรรม จนศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว ตามสำเนาคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดและสำเนาคำพิพากษาให้บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ล้มละลายในคดีหมายเลขแดงที่ ๖๑๒/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ และวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๔๕ ตามลำดับ สัญญาค้ำประกันที่จำเลยทำไว้กับโจทก์เพื่อค้ำประกันการเช่าดังกล่าว จำเลยยอมตนเข้าค้ำประกันเป็นไปตามความสมัครใจของจำเลย เป็นการเข้าทำสัญญาภายใต้หลักเสรีภาพของการทำสัญญาทางแพ่ง มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งโดยแท้และมีผลผูกพันจำเลยให้ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ หากบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) มีกรณีที่ต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ความผูกพันที่จำเลยต้องรับผิดชอบตามสัญญาค้ำประกันร่วมกับบริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ที่มีต่อโจทก์ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่งโดยแท้ นั้นเชื่อมโยงกับการที่บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย การที่โจทก์มิได้ยื่นคำขอรับชำระหนี้ในคดีที่บริษัท เพอร์รี่ไลน์ จำกัด (มหาชน) ต้องคำพิพากษาให้ล้มละลาย และจำเลยให้การต่อสู้ว่าเป็นเหตุให้โจทก์ไม่มีสิทธิได้รับชำระหนี้ ทำให้ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยนั้น เป็นประเด็นที่ต้องวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติล้มละลาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลล้มละลาย จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๓) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ คดีระหว่างโจทก์กับจำเลยในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง เทศบาลตำบลเกาะสมุย โจทก์ ธนาคารเอเชีย จำกัด (มหาชน) จำเลย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินthy สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๗/๒๕๕๔

ศาลจังหวัดลพบุรี
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าผิดสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมที่ส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัด โดยมีเอกชนจำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา ขอให้ชดใช้เงินค่าสินคำ พร้อมดอกเบี้ย จำเลยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ โจทก์เป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๗/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕)

ระหว่าง { ศาลจังหวัดลพบุรี
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดลพบุรีโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสักโจทก์ ยื่นฟ้อง องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกะเทียม จำเลย นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วม ต่อศาลจังหวัดลพบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๗๒๒/๒๕๕๘ ความว่า เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๖ วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๖ วันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๖ วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๗ ต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๗ วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗

วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๗ ต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗ และวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๗ จำเลยซื้อผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบถุง และผลิตภัณฑ์นมยูเอชทีชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบกล่อง หลายงวดหลายครั้ง โดยโจทก์และจำเลยมีข้อตกลงกันว่า จะชำระราคาให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมแต่ละงวดการสั่งซื้อภายในกำหนด ๑๕ วัน และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๒ เดือน ในการซื้อขายโจทก์มอบอำนาจให้นางพรรณนิภา หรือนางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วม เป็นผู้ดำเนินการแทน เว้นแต่ในเรื่องการรับเงินค่าสินค้า จำเลยได้รับสินค้าครบถ้วนแล้วยังค้างชำระราคาแก่โจทก์เป็นเงิน ๓๖๔,๓๔๙.๖๐ บาท โจทก์ได้มีหนังสือทวงถามให้จำเลยชำระเงินแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย จึงฟ้องขอให้บังคับจำเลยชดใช้เงิน ๓๗๕,๕๐๔.๖๙ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๓๖๔,๓๔๙.๖๐ บาท นับแต่วันถัดจากวันฟ้องจนกว่าจะชำระเสร็จให้แก่โจทก์

จำเลยให้การว่า ในการทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมโจทก์ได้มอบอำนาจและมอบหมายให้นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา รวมทั้งดำเนินการยื่นขอเปิดซองสอบราคา ออกใบเสร็จรับเงินและประทับตราสำคัญของโจทก์ทำการแทนโจทก์ตลอดมาอันเป็นการดำเนินการแทนในฐานะตัวแทนและตัวแทนเชิดของโจทก์ โจทก์ในฐานะตัวการย่อมต้องผูกพันในผลการดำเนินการดังกล่าวของจำเลยร่วม จำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์โดยชอบด้วยกฎหมายครบถ้วนตามสัญญาแล้ว จึงไม่มีหนี้ค้างชำระแต่อย่างใด ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยร่วมให้การว่า ได้รับมอบอำนาจจากโจทก์ให้มีอำนาจดำเนินการในการซื้อของ ยื่นขอ เปิดซองสอบราคา ทำสัญญาขายผลิตภัณฑ์นมให้แก่จำเลยและรับเช็คจากจำเลยจริง ได้รับเช็คค่าผลิตภัณฑ์นมจากจำเลยและส่งมอบให้โจทก์แล้ว โจทก์จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า สัญญาซื้อขายนมเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดลพบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นองค์กรการบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ การที่จำเลยซื้อผลิตภัณฑ์นมจากโจทก์โดยกำหนดให้โจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมชนิดถุงและชนิดกล่องที่โรงเรียนที่อยู่ในความ

รับผิดชอบของจำเลย เห็นได้ว่า การจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมของจำเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นักเรียนในความรับผิดชอบของจำเลยได้ดื่มนมทุกวัน อันเป็นการดำเนินการเพื่อส่งเสริมการ พัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งเป็นกิจการในวัตถุประสงค์ของจำเลยตามพระราชบัญญัติสภาพาล และองค์การบริหารสภาพาล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๓ (๖) ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงาน ทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่ง พระราชบัญญัติเดียวกันคดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสำหรับคดีของจำเลย ร่วมกัน ตามคำร้องของจำเลยที่ขอให้เรียกจำเลยร่วมเข้ามาในคดี จำเลยร่วมอาจถูกฟ้องเพื่อการ ใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อขดใช้ค่าทดแทนได้หากจำเลยแพ้คดี มูลคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวพันกัน คดีในส่วนของจำเลยร่วม จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า จำเลย เป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นม ซึ่งกระทำในรูปแบบของสัญญาซื้อขาย และบางครั้งจัดทำเป็นใบสั่งซื้อสินค้า มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มีเพียงเงื่อนไขข้อกำหนดให้โจทก์ส่งผลิตภัณฑ์นมตามชนิด คุณภาพ กำหนดเวลา และสถานที่ที่จำเลยกำหนดเท่านั้น เพียงเพื่อให้ได้สินค้าตามที่ต้องการ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขจำเลยมีสิทธิริบหลักประกัน แม้จะมีข้อตกลงแนบท้ายสัญญาว่า โจทก์ต้องเป็นผู้ประกอบการที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่กรมปศุสัตว์รับรองให้จำหน่ายนม หรือ ต้องมีหนังสือรับรองการจำหน่ายนมที่กรมปศุสัตว์ออกให้ รวมทั้งหากกรมปศุสัตว์ตรวจพบว่า นมที่จัดซื้อมีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน หรือมีการปลอมปนนมผง กรมปศุสัตว์ จะยกเลิกการ รับรอง หรือจำเลยยกเลิกสัญญาการจัดซื้อนมได้ทันทีก็ตาม แต่เงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขปกติ ทั่วไปในการซื้อขายสินค้า มิได้แสดงให้เห็นว่าเป็นเอกลักษณ์ใดที่กำหนดให้จำเลยมีอำนาจเหนือ โจทก์ อีกทั้งการจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมให้เด็กนักเรียนดื่มนมในโรงเรียน มิใช่วัตถุประสงค์หลักในการ จัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาท ในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นสัญญา ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายให้ได้รับสินค้าตามปริมาณและคุณภาพที่สั่งซื้อ จึงมีลักษณะเป็น

สัญญาทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกะเทียม จำเลยซื้อผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบถุง และผลิตภัณฑ์นมยูเอชทีชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบกล่อง จากโจทก์ หลายงวด หลายครั้ง โดยมีข้อตกลงกันว่า จะชำระราคาให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมแต่ละงวด การส่งมอบภายในกำหนด ๑๕ วัน และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๒ เดือน ในการซื้อขายโจทก์มอบอำนาจให้ นางพรรณนิภา หรือนางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วม เป็นผู้ดำเนินการแทน เว้นแต่ในเรื่องการรับเงินค่าสินค้า จำเลยได้รับสินค้าครบถ้วนแล้ว ยังค้างชำระราคาแก่โจทก์ เป็นเงิน ๓๖๔,๓๔๙.๖๐ บาท โจทก์ได้มีหนังสือทวงถามให้จำเลยชำระเงินแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย ขอให้บังคับจำเลยชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ ส่วนจำเลยให้การว่า ในการทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมโจทก์ได้มอบอำนาจและมอบหมายให้ นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา รวมทั้งดำเนินการยื่นซอง เปิดซองสอบราคา ออกใบเสร็จรับเงินและประทับตราสำคัญของโจทก์ทำการแทนโจทก์ตลอดมาอันเป็นการดำเนินการแทนในฐานะตัวแทนและตัวแทนเชิดของโจทก์ โจทก์ในฐานะตัวการย่อมต้องผูกพันในผลการดำเนินการดังกล่าวของจำเลยร่วม จำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์โดยชอบด้วยกฎหมายครบถ้วนตามสัญญาแล้ว จึงไม่มีหนี้ค้างชำระแต่อย่างใด ขอให้ยกฟ้อง จำเลยร่วมให้การว่า ได้รับมอบอำนาจจากโจทก์ให้อำนาจดำเนินการในการซื้อของ ยื่นซอง เปิดซองสอบราคา ทำสัญญาขายผลิตภัณฑ์นมให้แก่จำเลยและรับเช็คจากจำเลยจริง ได้รับเช็คค่าผลิตภัณฑ์นมจากจำเลยและส่งมอบให้โจทก์แล้ว โจทก์จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ยกฟ้องเช่นกัน

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกะเทียม จำเลย เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมทั้งมีหน้าที่

ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทนี้จึงเป็นสัญญาที่มีจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง เป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง แต่สัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สำหรับสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาท แม้จะมีจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อโดยโจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสัก
โจทก์ องค์การบริหารส่วนตำบลโคกกะเทียม จำเลย นางพรรณนิภา แหม่มทิพย์ จำเลยร่วม
อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรธนะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกษตร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๘/๒๕๕๙

ศาลจังหวัดลพบุรี

ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าผิดสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมที่ส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัด โดยมีเอกชนจำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา ขอให้ชดเชยเงินค่าสินค้าพร้อมดอกเบี้ย จำเลยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ โจทก์เป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๘/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง { ศาลจังหวัดลพบุรี
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดลพบุรีโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสักโจทก์ ยื่นฟ้อง องค์การบริหารส่วนตำบลปาดาล จำเลย นางพรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วม ต่อศาลจังหวัดลพบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๕๗๑/๒๕๕๘ ความว่า โจทก์เป็นนิติบุคคลประเภทห้างหุ้นส่วนจำกัด จำเลยเป็นนิติบุคคล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ในช่วงระหว่างวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ ถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๗

จำเลยสั่งซื้อผลิตภัณฑ์นมยูเอชที ชนิดจืดไปจากโจทก์หลายรายการ ต่อมาโจทก์ได้จัดส่งผลิตภัณฑ์นมดังกล่าวให้แก่จำเลยเรียบร้อยแล้ว จำเลยยังคงค้างชำระค่าผลิตภัณฑ์นมจากโจทก์อยู่รวมเป็นเงิน ๖๗๑,๘๘๒.๑๐ บาท ขอให้บังคับจำเลยชำระเงินจำนวน ๖๗๕,๗๔๗.๗๒ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปี ของต้นเงิน ๖๗๑,๘๘๒.๑๐ บาท นับถัดจากวันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

จำเลยให้การว่า ได้จัดซื้ออาหารเสริมผลิตภัณฑ์นมจากโจทก์โดยวิธีตกลงราคาคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓๗) พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้จัดส่งแก่ศูนย์การศึกษาพิเศษเขต ๖ โรงเรียนพลร่มอนุสรณ์มิตรภาพที่ ๕๐ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบลปาดาล และโรงเรียนลพบุรีปัญญานุกูล ในช่วงเวลาเปิดการศึกษา และในการทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมโจทก์ได้มอบอำนาจและมอบหมายให้นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา รวมทั้งดำเนินการยื่นซอง เปิดซอง สอบราคา ตกลงต่อรองราคา และรับเช็คโดยส่งจ่ายเช็คในนามโจทก์ ทำการแทนโจทก์ตลอดมา อันเป็นการดำเนินการแทนในฐานะตัวแทนและตัวแทนเขตของโจทก์ โจทก์ในฐานะตัวการยอมนำผูกพันในผลการดำเนินการดังกล่าวของจำเลยร่วม จำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์แล้ว จึงไม่มีหนี้ค้างชำระแต่อย่างใด ฟ้องของโจทก์เคลือบคลุม และขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยร่วมให้การว่า ได้รับมอบอำนาจจากโจทก์ให้มีอำนาจดำเนินการในการซื้อของ ยื่นซอง เปิดซองสอบราคา ทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมให้แก่จำเลยและรับเช็คจากจำเลยจริง ได้รับเช็คค่าผลิตภัณฑ์นมจากจำเลยและส่งมอบให้โจทก์แล้ว โจทก์จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ฟ้องของโจทก์ขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า สัญญาซื้อขายนมเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดลพบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า จำเลยเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๔๓ มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของสัญญาเป็นกรณีที่จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองทำสัญญากับโจทก์ในการซื้อขายผลิตภัณฑ์นมยูเอชที เพื่อประสงค์ที่จะแจกให้เด็กนักเรียนในโรงเรียนที่รับผิดชอบของ

จำเลยได้ตีมนม เป็นการที่จำเลยในฐานะหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนตามความในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๖) จึงเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองทำสัญญากับเอกชนให้เข้าดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะ สัญญาระหว่างโจทก์กับจำเลย จึงเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับคดีของจำเลยร่วมนั้น ตามคำร้องของจำเลยที่ขอให้เรียกจำเลยร่วมเข้ามาในคดี จำเลยร่วมอาจถูกฟ้องเพื่อการใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อขตใช้ค่าทดแทนได้หากจำเลยแพ้คดี มูลคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวพันกัน คดีในส่วนของจำเลยร่วมจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า จำเลยเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนท้องถิ่น แม้จะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นม ซึ่งกระทำเป็นใบสั่งซื้อสินค้า มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว อีกทั้งการจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมให้เด็กนักเรียนดื่มในโรงเรียน มิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา และมิใช่การส่งเสริมพัฒนาเด็กและเยาวชนซึ่งต้องมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้และสติปัญญาของเด็กและเยาวชนด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นประการสำคัญ สัญญาดังกล่าวจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทในคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่เป็นสัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายให้ได้รับสินค้าตามปริมาณและคุณภาพที่สั่งซื้อ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ข้อพิพาทในคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า ระหว่างวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ ถึงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๔๗ องค์การบริหารส่วนตำบลปาดาล

จำเลย สั่งซื้อผลิตภัณฑ์นมยูเอชทีชนิดจืดไปจากโจทก์หลายรายการ โดยโจทก์ได้จัดส่งผลิตภัณฑ์นมให้แก่จำเลยเรียบร้อยแล้ว แต่จำเลยยังคงค้างชำระค่าผลิตภัณฑ์นมเป็นเงิน ๖๗๑,๘๘๒.๑๐ บาท ขอให้บังคับจำเลยชำระหนี้ที่ค้างพร้อมดอกเบี้ย ส่วนจำเลยให้การว่า ได้จัดซื้ออาหารเสริมผลิตภัณฑ์นมจากโจทก์โดยวิธีตกลงราคาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๓๗) พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยให้จัดส่งแก่ ศูนย์การศึกษาพิเศษ เขต ๖ โรงเรียนพลร่มอนุสรณ์มิตรภาพที่ ๕๐ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กตำบล ป่าตาล และโรงเรียนลพบุรีปัญญานุกูล ในช่วงเวลาเปิดการศึกษา และในการทำสัญญาซื้อขาย ผลิตภัณฑ์นมโจทก์ได้มอบอำนาจและมอบหมายให้นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา รวมทั้งดำเนินการยื่นซอง เปิดซอง สอบราคา ตกลงต่อรองราคา และรับเช็คโดย สั่งจ่ายเช็คในนามโจทก์ ทำการแทนโจทก์ตลอดมาอันเป็นการดำเนินการแทนในฐานะตัวแทน และตัวแทนเช็คของโจทก์ โจทก์ในฐานะตัวการย่อมต้องผูกพันในผลการดำเนินการดังกล่าว ของจำเลยร่วม จำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์แล้ว จึงไม่มีหนี้ค้างชำระแต่อย่างใด ฟ้องของโจทก์ เคลือบคลุม และขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง จำเลยร่วมให้การว่า ได้รับมอบอำนาจจากโจทก์ ให้มีอำนาจดำเนินการซื้อของ ยื่นซอง เปิดซอง สอบราคา ทำสัญญาขายผลิตภัณฑ์นมให้แก่ จำเลยและรับเช็คจากจำเลยจริง ได้รับเช็คค่าผลิตภัณฑ์นมจากจำเลยและส่งมอบให้โจทก์แล้ว โจทก์จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ฟ้องของโจทก์ขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างโจทก์กับ จำเลยเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตาล จำเลย เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุและผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า รวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคล ซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์ นมฉบับพิพาทนี้จึงเป็นสัญญาที่มีจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง แต่สัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ

หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครอง อันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สำหรับสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาท แม้จะมีจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อโดยโจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลย เพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครอง อันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครองแต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสักโจทก์ องค์การบริหารส่วนตำบลป่าตาล จำเลย นางพรณนิภา แหม่มทิพย์ จำเลยร่วม อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๙/๒๕๕๙

ศาลจังหวัดลพบุรี
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าผิดสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมที่ส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัด โดยมีเอกชนจำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา ขอให้ชดใช้เงินค่าสินค้าพร้อมดอกเบี้ย จำเลยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นผู้สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ โจทก์เป็นผู้สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๒๙/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง { ศาลจังหวัดลพบุรี
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดลพบุรีโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสักโจทก์ ยื่นฟ้อง องค์การบริหารส่วนตำบลกกโก จำเลย นางสาวอัจนรา โนนจ้อย ที่ ๑ นางพรรณนิภา แหม่มทิพย์ ที่ ๒ จำเลยร่วม ต่อศาลจังหวัดลพบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๔๓/๒๕๕๘ ความว่า โจทก์และจำเลยตกลงซื้อขายผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบถุง และผลิตภัณฑ์นมยูเอชทีชนิดจืดขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบกล่อง หลายงวดหลายครั้ง โดยโจทก์

และจำเลยมีข้อตกลงกันว่าจำเลยจะชำระราคาให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมในแต่ละงวดการสั่งซื้อภายในกำหนด ๑๕ วัน และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๒ เดือน ในการซื้อขายโจทก์มอบอำนาจให้นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วมที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการแทน เว้นแต่ในเรื่องการรับเงินค่าสินค้าผลิตภัณฑ์นมในแต่ละงวดการสั่งซื้อนั้น ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างโจทก์กับจำเลย และให้เป็นไปตามระเบียบและข้อบังคับของจำเลย แต่ปรากฏว่าเมื่อโจทก์นำส่งสินค้าตามปริมาณที่สั่งซื้อครบถ้วนแล้ว จำเลยยังค้างชำระราคาผลิตภัณฑ์นมแก่โจทก์เป็นเงิน ๕๔๓,๘๙๗.๓๒ บาท โจทก์ได้มีหนังสือทวงถามให้จำเลยชำระเงินแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย จำเลยจึงเป็นฝ่ายผิดสัญญาทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นเงินจำนวน ๕๔๓,๘๙๗.๓๒ บาท และค่าเสียหายโดยคิดเป็นดอกเบี้ยผิดนัดคิดถึงวันฟ้องเป็นเงินจำนวน ๔,๙๑๗ บาท ขอให้บังคับจำเลยชดใช้เงินจำนวน ๕๔๘,๘๑๑.๓๒ บาท พร้อมดอกเบี้ย

จำเลยให้การว่า จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะจำเลยได้ชำระหนี้ผ่านนางสาวอัจฉรา จำเลยร่วมที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการติดต่อซื้อขายผลิตภัณฑ์นมยูเอชที กับจำเลย ในนามโจทก์ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และนางพรรณนิภา จำเลยร่วมที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการติดต่อซื้อขายผลิตภัณฑ์นมยูเอชที กับจำเลยในนามโจทก์ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๔๗ ซึ่งดำเนินการทั้งในฐานะตัวแทนและตัวแทนชัดของโจทก์ และโจทก์ก็มีพฤติการณ์ที่แสดงว่ารับเอาผลการดำเนินการของนางสาวอัจฉราและนางพรรณนิภาแล้วจึงถือว่าจำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์โดยชอบด้วยกฎหมายครบถ้วนตามสัญญาแล้ว คดีของโจทก์ขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า ข้อพิพาทแห่งคดีนี้เป็นข้อพิพาทตามสัญญาซื้อขายนมเพื่อส่งให้กับสถานศึกษาในสังกัดและความรับผิดชอบของจำเลย จำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ มีหน้าที่ให้การศึกษาตลอดจนบริการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ อันเป็นหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่งที่ต้องจัดให้มีสัญญาซื้อขายนมเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการส่งเสริมอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผลเพื่อประโยชน์ของเยาวชนที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของจำเลย ดังนั้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

โจทก์ทำคำชี้แจงว่า ข้อพิพาทระหว่างโจทก์และจำเลยไม่มีสภาพและลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะสัญญาพิพาทไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากแต่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทั่วไป คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดลพบุรีเห็นว่า จำเลยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง เมื่อพิจารณาเนื้อหาของสัญญา เป็นการที่จำเลยสั่งซื้อผลิตภัณฑ์นม โดยมีวัตถุประสงค์ให้เด็กนักเรียนในโรงเรียนที่อยู่ในความรับผิดชอบของจำเลยได้ดื่มนม จึงเป็นการที่จำเลยในฐานะหน่วยงานทางปกครองมีหน้าที่ส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนตามความในพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๖) ถือว่า หน่วยงานทางปกครองทำสัญญากับเอกชนให้เข้าดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะ สัญญาพิพาทจึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับคดีของจำเลยรวมทั้งสองนั้น ปรากฏว่าตามคำร้องของจำเลยที่ขอให้เรียกจำเลยรวมทั้งสองเข้ามาในคดี จำเลยรวมทั้งสองอาจถูกฟ้องเพื่อการใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนได้ หากจำเลยต้องแพ้คดี มูลคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวพันกัน คดีของจำเลยรวมทั้งสองจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้แม้จำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นมซึ่งเป็นการซื้อขายสินค้าปกติทั่วไป เป็นการจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมให้เด็กนักเรียนดื่มในโรงเรียน มิใช่มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษาและมีใช้การส่งเสริมพัฒนาเด็กและเยาวชน ซึ่งต้องมุ่งเน้นการพัฒนาความรู้และสติปัญญาของเด็กและเยาวชนด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นประการสำคัญ สัญญาพิพาทจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทคดีนี้จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่สัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาคและความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์เพื่อมุ่งหมายให้ได้รับสินค้าตามปริมาณและคุณภาพที่สั่งซื้อ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกกโก จำเลย ซื้อผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบถุง และผลิตภัณฑ์นมยูเอชทีชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบกล่อง จากโจทก์ หลายงวด หลายครั้ง โดยมีข้อตกลงกันว่า จะชำระราคาให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมแต่ละ งวดการสั่งซื้อภายในกำหนด ๑๕ วัน และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๒ เดือน ในการซื้อขายโจทก์ มอบอำนาจให้นางพรรณนิภา แหม่มทิพย์ จำเลยร่วมที่ ๒ เป็นผู้ดำเนินการแทน เว้นแต่ในเรื่อง การรับเงินค่าสินค้า จำเลยได้รับสินค้าครบถ้วนแล้ว ยังค้างชำระราคาแก่โจทก์เป็นเงิน ๕๔๓,๘๘๗.๓๒ บาท โจทก์ได้มีหนังสือทวงถามให้จำเลยชำระเงินแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย ขอให้ บังคับจำเลยชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ ส่วนจำเลยให้การว่า จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะจำเลยได้ชำระหนี้ผ่านนางสาวอัจฉรา จำเลยร่วมที่ ๑ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการติดต่อซื้อขาย ผลิตภัณฑ์นมยูเอชที กับจำเลย ในนามโจทก์ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ และนางพรรณนิภา จำเลย ร่วมที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการติดต่อซื้อขายผลิตภัณฑ์นมยูเอชที กับจำเลย ในนามโจทก์ใน ช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๖-๒๕๔๗ ซึ่งดำเนินการทั้งในฐานะตัวแทนและตัวแทนเชิดของโจทก์ และ โจทก์ก็มีพฤติการณ์ที่แสดงว่ารับเอาผลการดำเนินการของนางสาวอัจฉราและนางพรรณนิภา แล้ว จึงถือว่าจำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์โดยชอบด้วยกฎหมายครบถ้วนตามสัญญาแล้ว คดีของ โจทก์ขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างโจทก์กับ จำเลยเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลกกโก จำเลย เป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่ง พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริม การศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาศรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และ ผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยที่พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “สัญญา ทางปกครอง หมายความว่า ความรวมถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน ทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญา

ที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทนี้จึงเป็นสัญญาที่มีจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง แต่สัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สำหรับสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาท แม้จะมีจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อโดยโจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสัก
โจทก์ องค์การบริหารส่วนตำบลกกโก จำเลย นางสาวอัจฉรา โนนจ้อย ที่ ๑ นางพรรณนิภา
แหยมทิพย์ ที่ ๒ จำเลยร่วม อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๐/๒๕๕๙

ศาลจังหวัดลพบุรี
ศาลปกครองกลาง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองว่าผิดสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมที่ส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัด โดยมีเอกชนจำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา ขอให้ชดใช้เงินค่าสินค้าพร้อมดอกเบี้ย จำเลยมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบลฯ รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และเป็นผู้สัญญาฝ่ายผู้ซื้อ โจทก์เป็นผู้สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นผู้สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้ จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๓๐/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔)

ระหว่าง { ศาลจังหวัดลพบุรี
ศาลปกครองกลาง

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลจังหวัดลพบุรีโดยสำนักงานศาลยุติธรรมส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสักโจทก์ ยื่นฟ้ององค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จำเลย นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วมต่อศาลจังหวัดลพบุรี เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๖๙๒/๒๕๔๘ ความว่า โจทก์และจำเลยตกลงซื้อขายผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบถุง และผลิตภัณฑ์นมยูเอชทีชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบกล่อง หลายงวดหลายครั้ง โดยโจทก์และจำเลยมีข้อตกลงกันว่าจำเลย

จะชำระราคาให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมแต่ละงวดการสั่งซื้อภายในกำหนด ๑๕ วัน และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๒ เดือน ในการซื้อขายโจทก์มอบอำนาจให้นางพรรณนิภา หรือนางพรรณนิภา แหยมทิพย์ (ต่อมาศาลมีคำสั่งให้เรียกเข้ามาเป็นจำเลยร่วม) เป็นผู้ดำเนินการแทน เว้นแต่ในเรื่องการรับเงินค่าสินค้า แต่ปรากฏว่าเมื่อโจทก์นำส่งสินค้าตามปริมาณที่สั่งซื้อครบถ้วนแล้ว จำเลยยังค้างชำระราคาสินค้าผลิตภัณฑ์นมแก่โจทก์เป็นเงิน ๔๖๖,๗๘๔.๖๐ บาท โจทก์ได้มีหนังสือทวงถามให้จำเลยชำระเงินแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย ขอให้บังคับจำเลยชดใช้เงินจำนวน ๔๓๙,๒๓๗.๓๕ บาท พร้อมดอกเบี้ย

จำเลยให้การว่า จำเลยไม่ต้องรับผิดชอบ เพราะจำเลยได้ชำระหนี้ผ่านนางพรรณนิภา ซึ่งดำเนินการทั้งในฐานะตัวแทนและตัวแทนชัดของโจทก์ และโจทก์ก็มีพฤติการณ์ที่แสดงว่ารับเอาผลการดำเนินการของนางพรรณนิภาแล้ว จึงถือว่าจำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์โดยชอบด้วยกฎหมายครบถ้วนตามสัญญาแล้ว คดีของโจทก์ขาดอายุความ ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยร่วมให้การว่า จำเลยร่วมเป็นผู้รับมอบอำนาจจากโจทก์ โดยมีข้อตกลงกันว่าค่าพาหนะ ค่าขนส่งนมให้แก่โรงเรียน โจทก์ให้จำเลยร่วมเป็นผู้ดำเนินการและจัดการด้วยเงินของจำเลยร่วมไปก่อน และเมื่อโจทก์ได้รับเช็คและนำไปเรียกเก็บเงินแล้ว โจทก์จะนำเงินในส่วนที่เป็นค่าพาหนะ ค่าขนส่งนมมาให้แก่จำเลยร่วม ต่อมาโจทก์ให้จำเลยร่วมออกเงินชื้อนมกล่องตราหนองโพไปก่อนโดยตกลงจะชำระให้ในภายหลังเช่นกัน จำเลยร่วมปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าวด้วยดีแต่ปรากฏว่าโจทก์ไม่ยอมชำระเงินค่าพาหนะ ค่าขนส่งและค่านมกล่องตราหนองโพ จำเลยร่วมจึงแจ้งเรื่องให้จำเลยทราบและขอร้องให้จำเลยส่งจ่ายเช็คให้แก่โจทก์หรือผู้ถือ ให้แก่จำเลยร่วมและ/หรือบุคคลผู้มีชื่อ เพื่อที่จำเลยร่วมจะได้หักเงินดังกล่าวไว้ก่อน ซึ่งจำเลย ได้ดำเนินการตามที่จำเลยร่วมขอร้อง จำเลยร่วมนำเงินค่านมส่วนที่เป็นของโจทก์ชำระให้แก่โจทก์ครบถ้วนมาโดยตลอด โจทก์ได้รับเงินค่านมไปจากจำเลยร่วมครบถ้วนแล้ว ไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล และคดีขาดอายุความแล้ว ขอให้ยกฟ้อง

จำเลยยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า ข้อพิพาทแห่งคดีนี้เป็นข้อพิพาทตามสัญญาซื้อขายนมเพื่อส่งให้กับสถานศึกษาในสังกัดและความรับผิดชอบของจำเลย จำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครองซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ มีหน้าที่ให้การศึกษาตลอดจนบริการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาอันเป็นบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐอย่างหนึ่งที่ต้องจัดให้มีสัญญาซื้อขายนมเป็นสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการศึกษา ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณะดังกล่าวให้บรรลุผล เพื่อประโยชน์ของเยาวชนที่ศึกษาอยู่ในสถานศึกษาที่อยู่ในสังกัดของจำเลย ดังนั้น สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครองซึ่งอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

โจทก์ทำคำชี้แจงว่า ข้อพิพาทระหว่างโจทก์และจำเลยไม่มีสภาพและลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะสัญญาพิพาทไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หากแต่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติกรรมทั่วไป คดีจึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ศาลจังหวัดลพบุรีเห็นว่า จำเลยเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นหน่วยงานทางปกครอง การที่จำเลยทำสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นมจากโจทก์ โดยกำหนดให้โจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมชนิดถุงและชนิดกล่องที่โรงเรียนและศูนย์พัฒนาเด็กเล็กซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของจำเลยตั้งที่ระบุไว้ในสำเนาใบสั่งซื้อท้ายฟ้อง เห็นได้ว่าการจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมของจำเลยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เด็กนักเรียนในความรับผิดชอบของจำเลยได้ดื่มนมทุกวัน อันเป็นการดำเนินกิจการเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นกิจการในวัตถุประสงค์ของจำเลยตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการปกครองส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๒๓ (๖) ถือได้ว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค จึงเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กรณีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สำหรับคดีของจำเลยร่วมนั้น ปรากฏว่าตามคำร้องของจำเลยที่ขอให้เรียกจำเลยร่วมเข้ามาในคดี จำเลยร่วมอาจถูกฟ้องเพื่อการใช้สิทธิไล่เบียดหรือเพื่อใช้ค่าทดแทนได้ หากจำเลยต้องแพ้คดี มูลคดีจึงเป็นเรื่องเกี่ยวพันกัน คดีของจำเลยร่วมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน

ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีนี้แม้จำเลยเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่เนื้อหาของสัญญาซื้อผลิตภัณฑ์นมซึ่งทำในรูปของใบสั่งซื้อสินค้า มิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่มีเพียงเงื่อนไขข้อกำหนดให้โจทก์ส่งผลิตภัณฑ์นมตามชนิด คุณภาพ กำหนดเวลา และสถานที่ที่จำเลยกำหนดเท่านั้น เพียงเพื่อให้ได้สินค้าตามที่ต้องการ หากไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขจำเลยมีสิทธิริบหลักประกัน ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวเป็นเงื่อนไขปกติทั่วไปในการซื้อขายสินค้า มิได้แสดงให้เห็นว่าเป็นเอกสิทธิ์ใดที่กำหนดให้จำเลยมีอำนาจเหนือโจทก์ อีกทั้งการจัดซื้อผลิตภัณฑ์นมให้เด็กนักเรียนดื่มในโรงเรียน มิใช่วัตถุประสงค์หลักในการจัดทำบริการสาธารณะด้านการศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสมัครใจในการทำสัญญา วัตถุประสงค์

เพื่อมุ่งหมายให้ได้รับสินค้าตามปริมาณและคุณภาพที่สั่งซื้อ จึงมีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จำเลย ซื้อผลิตภัณฑ์นมพาสเจอร์ไรซ์ชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบถุง และผลิตภัณฑ์นมยูเอชทีชนิดจืด ขนาด ๒๐๐ ซีซี แบบกล่อง จากโจทก์ หลายงวด หลายครั้ง โดยมีข้อตกลงกันว่า จะชำระราคาให้แก่โจทก์ เมื่อโจทก์ส่งมอบผลิตภัณฑ์นมแต่ละงวดการสั่งซื้อภายในกำหนด ๑๕ วัน และอย่างช้าที่สุดไม่เกิน ๒ เดือน ในการซื้อขายโจทก์มอบอำนาจให้นางพรรณนิภาหรือนางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วม เป็นผู้ดำเนินการแทน เว้นแต่ในเรื่องการรับเงินค่าสินค้า จำเลยได้รับสินค้าครบถ้วนแล้วยังค้างชำระราคาแก่โจทก์เป็นเงิน ๔๒๖,๗๘๔.๖๐ บาท โจทก์ได้มีหนังสือทวงถามให้จำเลยชำระเงินแล้ว แต่จำเลยเพิกเฉย ขอให้บังคับจำเลยชดใช้เงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่โจทก์ ส่วนจำเลยให้การว่า ในการทำสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมโจทก์ได้มอบอำนาจและมอบหมายให้นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วมเป็นผู้ทำสัญญา รวมทั้งดำเนินการยื่นซอง เปิดซองสอบราคา ออกใบเสร็จรับเงินและประทับตราสำคัญของโจทก์ทำการแทนโจทก์ตลอดมาอันเป็นการดำเนินการแทนในฐานะตัวแทนและตัวแทนเขตของโจทก์ โจทก์ในฐานะตัวการย่อมต้องผูกพันในผลการดำเนินการดังกล่าวของจำเลยร่วม จำเลยได้ชำระหนี้แก่โจทก์โดยชอบด้วยกฎหมายครบถ้วนตามสัญญาแล้ว จึงไม่มีหนี้ค้างชำระแต่อย่างใด ขอให้ยกฟ้อง จำเลยร่วมให้การว่า ได้รับมอบอำนาจจากโจทก์ให้อำนาจดำเนินการในการซื้อซอง ยื่นซอง เปิดซองสอบราคา ทำสัญญาขายผลิตภัณฑ์นมให้แก่จำเลยและรับเช็คจากจำเลยจริง ได้รับเช็คค่าผลิตภัณฑ์นมจากจำเลยและส่งมอบให้โจทก์แล้ว โจทก์จึงไม่มีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ยกฟ้องเช่นกัน

คดีจึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จำเลยเป็นราชการส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา ๖๖ แห่ง

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ รวมทั้งมีหน้าที่ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม และส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และโดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทนี้จึงเป็นสัญญาที่มีจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง แต่สัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผล สำหรับสัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาท แม้จะมีจำเลยซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองและเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ซื้อโดยโจทก์ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายผู้ขายจะต้องส่งมอบให้แก่โรงเรียนในสังกัดของจำเลยเพื่อให้เด็กนักเรียนได้ดื่ม อันเป็นหน้าที่ส่วนหนึ่งของจำเลยในการส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมการพัฒนาเด็ก ตามมาตรา ๖๗ (๕) และ (๖) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ก็ตาม แต่ไม่ปรากฏว่าผลิตภัณฑ์นมที่จำเลยซื้อจากโจทก์นั้นเป็นอุปกรณ์สำคัญที่จำเลยใช้ในการบริการสาธารณะ คงเป็นเพียงเครื่องมือส่วนหนึ่งในการให้บริการสาธารณะของจำเลย สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมระหว่างจำเลยกับโจทก์จึงเป็นเพียงสัญญาจัดหาพัสดุธรรมดาที่สนับสนุนการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น ทั้งสัญญาดังกล่าวก็ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองให้โจทก์เข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินกิจการทางปกครองอันเป็นบริการสาธารณะบรรลุผลแต่อย่างใด ดังนั้น สัญญาซื้อขายผลิตภัณฑ์นมฉบับพิพาทจึงมิใช่เป็นสัญญาทางปกครอง แต่เป็นสัญญาที่คู่สัญญาทำขึ้นโดยมุ่งผูกพันด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเท่าเทียมกัน อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่มีหน่วยงานทางปกครองเป็นคู่สัญญาเท่านั้น ข้อพิพาทระหว่างโจทก์กับจำเลยและจำเลยร่วมในคดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง ห้างหุ้นส่วนจำกัดกลุ่มผู้เลี้ยงโคนมเขื่อนป่าสัก
โจทก์ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าศาลา จำเลย นางพรรณนิภา แหยมทิพย์ จำเลยร่วม
อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอัษฎาทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินท์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกสร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัชมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๑/๒๕๕๙

ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดพิษณุโลก

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องส่วนราชการระดับกรม สังกัดกระทรวงคมนาคม ตามมาตรา ๒๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรมฯ โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมทางหลวง กระทรวงคมนาคมฯ กำหนดให้มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกรวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับทางหลวงหลายประการ ผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้โจทก์ฟ้องว่า จำเลยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงพิษณุโลก-สุโขทัย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้ต้นทางนกยูงในเขตทางหลวงล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับขี้อยู่บนทางหลวง ทำให้ผู้ฟ้องคดีกับบุคคลในรถได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย ขอให้ชดเชยค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง



คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
ที่ ๓๑/๒๕๕๙

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๙

เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง
พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓)

ระหว่าง { ศาลปกครองพิษณุโลก
ศาลจังหวัดพิษณุโลก

การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ

ศาลปกครองพิษณุโลกโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีได้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น

ข้อเท็จจริงในคดี

เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๘ นายอภิชาติ บัวกล้า ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องกรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองพิษณุโลก เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๘/๒๕๕๘ ความว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีสละเลงต่อหน้าที่ไม่ดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงพิษณุโลก-สุโขทัย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๗ ต้นทางนกยูงในเขตทางหลวงล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี

ขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับซื้ออยู่บนทางหลวงพิษณุโลก-สุโขทัย หลักกิโลเมตร ๔๖-๔๗ บ้านไผ่ขอดอน ทำให้ผู้ฟ้องคดีกับบุคคลในรถได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย ซึ่งจากเหตุการณ์ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินจำนวน ๔,๗๑๖ บาท เสียค่าซ่อมรถยนต์ที่เสียหายเป็นเงินจำนวน ๓๓๓,๑๕๐ บาท และเสียค่าเช่ารถยนต์ใช้ทดแทนระหว่างรอผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินจำนวน ๑๕๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงินค่าเสียหายทั้งสิ้นจำนวน ๕๑๗,๘๖๖ บาท ผู้ฟ้องคดีได้เรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ ปฏิเสธความรับผิดชอบโดยอ้างว่าเหตุเกิดจากธรรมชาติอันเป็นเหตุสุดวิสัย ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๕๑๗,๘๖๖ บาท

ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการบำรุงรักษาต้นไม้ที่ขึ้นอยู่ริมทางหลวงบริเวณที่เกิดเหตุ และที่ขึ้นอยู่ริมทางหลวงสายดังกล่าวตลอดทั้งสาย แต่ได้ตรวจตราและพิจารณาว่าต้นไม้ใดที่มีกิ่งก้านรुकล้ำเข้ามาในเขตผิวจราจรของทางหลวงก็จะทำการตัด ลิดก้านกิ่งไม้ เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้ทางหลวง และหากต้นไม้ใดมีลักษณะยืนต้นตายหรือมีลักษณะที่อาจล้มลงมาเกิดขวาง หรือเป็นอันตรายต่อผู้ใช้ทางหลวง ก็จะมีการตัดโค่นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุร้ายขึ้น โดยได้ปฏิบัติมาอย่างต่อเนื่อง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเหตุสุดวิสัยอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากความประมาท หรือการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างไม่ใช่ความเสียหายที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบชดใช้ และเป็นความเสียหายที่กล่าวอ้างเกินความจริง

ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้ไม่ใช่คดีพิพาททางปกครอง เพราะมูลคดีเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีกระทำละเมิดเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

ศาลปกครองพิษณุโลกเห็นว่า คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนาางานก่อสร้าง บำรุง และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ และตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้ให้นิยามคำว่าทางหลวง ให้หมายความรวมถึง ที่ดิน พืช พันธุ์ไม้ ทุกชนิด... และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทางบรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย และนิยามคำว่า งานทาง หมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องใน

การสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวงหรือการจราจรบนทางหลวง กรณีตามฟ้องถือได้ว่า การดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงเพื่อประโยชน์การจราจรบนทางหลวงเป็นการดำเนินการเพื่อบำรุงรักษาทางหลวงกรณีหนึ่ง อันเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องปฏิบัติ ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ไม่ดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงเป็นเหตุให้ต้นไม้ในเขตทางหลวงล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีขณะขับขี้อยู่บนทางหลวง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ศาลจังหวัดพิษณุโลกเห็นว่า แม้ผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครอง และคดีนี้เหตุเกิดบนทางหลวงพิษณุโลก-สุโขทัยซึ่งเป็นทางหลวงแผ่นดิน และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้อธิบดีกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่กำกับตรวจตรา และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน และมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวงกระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจหน้าที่ในการวิจัยและพัฒนางานก่อสร้าง บูรณะ และบำรุงรักษาทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน และทางหลวงสัมปทาน แต่อำนาจหน้าที่ในการกำกับ ตรวจตรา บำรุงรักษา และควบคุมทางหลวงและงานทางที่เกี่ยวกับทางหลวงแผ่นดิน ตามบทบัญญัติดังกล่าว แม้เป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ก็ เป็นหน้าที่ทั่วไปของอธิบดีกรมทางหลวงและผู้ถูกฟ้องคดี หน้าที่ดังกล่าว จะก่อให้เกิดการกระทำอันเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ นั้น ต้องมีการกระทำตามหน้าที่ในทางเกี่ยวกับทางหลวงแผ่นดิน ดังจะเห็นได้จากความหมายของงานทาง ซึ่งหมายความว่า กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง คำว่า “กิจการใดที่ทำ” ย่อมหมายถึง ต้องมีการกระทำเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่งดังกล่าวก่อน แล้วการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดการกระทำทางละเมิดของหน่วยงานทางปกครองต่อเอกชน เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๘ มิได้กำหนดความหมายของคำว่า “การกระทำละเมิด” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒๐

แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งความรับผิดตามมาตรานี้เป็นความรับผิดของบุคคลในการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ หาใช่ความรับผิดเพื่อละเมิดอันเกิดแต่ความเสียหายที่สัตว์หรือทรัพย์สินใดๆ ได้ก่อให้เกิดขึ้นไม่ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องเกิดเหตุเพราะตันทางนกยูงในเขตทางหลวงล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับรถยนต์ไปตามทางหลวงพิษณุโลก-สุโขทัย เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงมิใช่เกิดจากการกระทำของบุคคลโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรับผิดชอบค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ ต้องพิจารณาตามหลักกฎหมายเอกชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติความรับผิดเพื่อละเมิดอันเกิดแต่ความเสียหายที่ทรัพย์สินใดๆ ได้ก่อให้เกิดขึ้น ซึ่งบัญญัติไว้เป็นพิเศษต่างหากจากหลักทั่วไปในมาตรา ๔๒๐ ดังกล่าว จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัย

ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๓) บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีนี้ ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชนยื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นส่วนราชการฐานะเป็นกรมสังกัดกระทรวงคมนาคม ตามมาตรา ๒๑ (๖) แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านทางหลวง การก่อสร้างและบำรุงรักษาทางหลวงให้มีโครงข่ายทางหลวงที่สมบูรณ์ ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ และเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยในการเดินทาง โดยมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับทางหลวงหลายประการ จำเลยจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำฟ้องคดีนี้โจทก์ฟ้องว่า จำเลยละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวงพิษณุโลก-สุโขทัย ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเหตุให้ต้นทางนกยูงในเขตทางหลวงล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีขณะที่ผู้ฟ้องคดีขับขี้อยู่บนทางหลวง ทำให้ผู้ฟ้องคดีกับบุคคลในรถได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่าง นายอภิชาติ บัวกล้า ผู้ฟ้องคดี กรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

นายปัญญา ถนอมรอด
ประธานศาลฎีกา

นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม

นายอักษราทร จุฬารัตน
ประธานศาลปกครองสูงสุด

นายอัศวินวิทย์ สุมาวงศ์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง

พลโท สายัณห์ อรรถเกษม
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร

พลโท อาชวัน อินทรเกษตร
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร

นายพรชัย รัตมีแพทย์
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

**คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
(พ.ศ. ๒๕๕๙)**

๑. ประธานศาลฎีกา *	ประธานกรรมการ
(นายปัญญา ถนอมรอด)	
๒. ประธานศาลปกครองสูงสุด	กรรมการ
(นายอัษฎาพร จุฬารัตน์)	
๓. หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร **	กรรมการ
(พลโท สายัณห์ อรรถเกษม)	
๔. นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย ***	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ของศาลยุติธรรม
๕. นายอัศววิทย์ สุมาวงศ์ ****	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ของศาลปกครอง
๖. พลโท อาชวัน อินทรเกสร	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ของศาลทหาร
๗. นายพรชัย รัตมีแพทย์	กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งได้รับเลือกจาก คณะกรรมการ

*** ประธานกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล**

นายรัชชัย พิทักษ์พล (พฤษภาคม - กันยายน ๒๕๕๔)

นายสันติ ทักราล (ตุลาคม ๒๕๕๔ - กันยายน ๒๕๕๕)

นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (ตุลาคม ๒๕๕๕ - กันยายน ๒๕๕๗)

นายศุภชัย ภู่งาม (ตุลาคม ๒๕๕๗ - กันยายน ๒๕๕๘)

นายชาญชัย ลิขิตจิตถะ (ตุลาคม ๒๕๕๘ - กันยายน ๒๕๕๙)

**** หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร**

พลโท สมัยรบ สุทธิวาทนฤพุมิ (พฤษภาคม ๒๕๕๔ - มีนาคม ๒๕๕๖)

พลโท อัญญพร เจริญพานิช (เมษายน ๒๕๕๖ - กันยายน ๒๕๕๗)

พลโท วิรัตน์ บรรเลง (ตุลาคม ๒๕๕๗ - กันยายน ๒๕๕๘)

***** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม**

หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์ (พฤษภาคม ๒๕๕๔ - กันยายน ๒๕๕๘)

นายวิชัย วิวิธเสรี (ตุลาคม ๒๕๕๘ - ๓ ตุลาคม ๒๕๕๙)

****** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง**

นายโกกัน พลกุล (พฤษภาคม ๒๕๕๔ - พฤศจิกายน ๒๕๕๖)

ที่ปรึกษา

นางสาววันนี กิรติพิบูล
นายสุรพล ศุขอัจจะสกุล
นายภพ เอครพานิช

คณะผู้จัดทำ

นางสาววราภรณ์ ชุ่มตระกูล
นางสมสมัย ฐานธรรม
นางสมบุญ ทรัพย์เอนก
นางวลัยมาศ คุปต์กาญจนากุล
นางสาวทัศนียา พงษ์ดี
นายธนกร หมานบุตร
นายสมมาส นวลแสง
นางสุวิดา แฝ้วลุ่มแฝก
นางสาววันดี กิจคงชีพ
นางสาวยุพิน มะกรุดอินทร์
นายคมศิษฐ์ ศรีวิสุทธิ
นางณัฐชา แก่นบุญ
นางสาวจันทมาส ปานลักษณ์

สถานที่ติดต่อและเบอร์โทรศัพท์

สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
อาคารศาลยุติธรรม ชั้น ๓ ถนนราชดำเนินใน แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

หมายเลขโทรศัพท์

ผู้อำนวยการสำนักงานฯ	๐ ๒๒๒๕ ๘๐๙๒
ฝ่ายบริหารงานทั่วไป	๐ ๒๒๒๕ ๙๘๗๕, ๐ ๒๒๒๕ ๘๖๘๔
ฝ่ายดำเนินการข้อพิพาท	๐ ๒๒๒๕ ๓๘๔๐
ฝ่ายส่งเสริมและเผยแพร่	๐ ๒๒๒๑ ๘๑๐๐

Website : <http://www.judiciary.go.th/osjc>

E-mail Address : scjc@judiciary.go.th, suwathida.t@judiciary.go.th



สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
สำนักงานศาลยุติธรรม