

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 21/2552

นางสุนา สันคำ ผู้ฟ้องคดี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ย่อ / หลักกฎหมาย

ไม่มีย่อสั้น

คำพิพากษา

(สำเนา) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๒๑/๒๕๕๒ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองเชียงใหม่ ระหว่าง ศาลจังหวัดฝาง การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ ศาลปกครองเชียงใหม่โดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ข้อเท็จจริงในคดี เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ นางสุนา สันคำ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองเชียงใหม่ เป็นคดีหมายเลขคำที่ ๒๘/๒๕๕๑ ความว่า สามีของผู้ฟ้องคดีที่ถึงแก่กรรมแล้วเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๓๖๙ ตำบลสันตันหม้อ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๓ งาน ๔๐ ตารางวา ออกเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๒ สามีของผู้ฟ้องคดีได้มาโดยการซื้อจากนายอินตา สันติดี เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๓๒ และผู้ฟ้องคดีและสามีของผู้ฟ้องคดีร่วมกันเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เลขที่ ๒๓๕๑ ตำบลสันตันหม้อ อำเภอแม่เมาะ จังหวัดเชียงใหม่ เนื้อที่ ๑๒ ไร่ ๑ งาน ๖๐ ตารางวา ออกเมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๒ โดยการรับให้จากนางมยุรี ฟองทอง บุตรของผู้ฟ้องคดี ตั้งแต่วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๒ ผู้ฟ้องคดีและสามีของผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินทั้งสองแปลงมาโดยตลอดจนกระทั่งปลายปี ๒๕๔๔ มีกลุ่มบุคคลภายในหมู่บ้านเดียวกันกล่าวอ้างว่าที่ดินตาม น.ส. ๓ ก. ทั้งสองแปลงดังกล่าว เป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ "หนองปู่ป้อม" ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งที่ ๘๖๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนและมีคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๑๙๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับ โดยให้เหตุผลประกอบคำสั่งว่า น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับออกทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์ "หนองปู่ป้อม" ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งต่อมาพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี การพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้ใช้ดุลพินิจให้มีความเป็นธรรมเป็นกลางแก่ผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด โดยผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองรับฟังว่า กรมแผนที่ทหารยืนยันว่าเป็นหนองน้ำ ทั้งที่ตามหนังสือของกรมแผนที่ทหารแจ้งว่าเป็นหนองน้ำเก่า แต่ได้เกิดการขึ้นเงินขึ้นตามธรรมชาติ จึงมีร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวลักษณะคล้ายกับการทำนาข้าว ซึ่งเป็นที่ปรากฏชัดเจนว่าที่ดินดังกล่าวมีการครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่ปี ๒๔๙๗ สอดคล้องกับแบบบันทึกการสอบสวนสิทธิและพิสูจน์การทำประโยชน์ของที่ดินแปลงเลขที่ ๒๓๕๑

ที่ผู้นำทำการสำรวจแจ้งต่อเจ้าพนักงานที่ดินว่ามีการครอบครองต่อเนื่องตั้งแต่ปี ๒๔๙๔ และคณะกรรมการสอบสวนไม่ได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและสามีของผู้ฟ้องคดีจัดหาพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำพยานบุคคลที่ให้ถ้อยคำดังกล่าวเป็นการจัดการของคณะกรรมการสอบสวนเองทั้งสิ้น การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยและมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับ เป็นคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่รับฟังหลักฐานพยานบุคคลของผู้ฟ้องคดีแต่ประการใด เป็นการปฏิบัติหน้าที่และออกคำสั่งโดยไม่ชอบ ขอให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๑๙๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ และให้คืนสิทธิครอบครองที่ดินตามสิทธิที่มีอยู่เดิม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า คำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ทั้งสองฉบับ ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวออกทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์ "หนองปู่ป้อม" ทั้งแปลง อันเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกอบกับคณะกรรมการสอบสวนตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ ๘๖๑/๒๕๔๙ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๔๙ ได้ทำการสอบสวนแล้วเห็นว่า น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ยกฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในหนองน้ำสาธารณะ "หนองปู่ป้อม" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองเชียงใหม่พิจารณาแล้วเห็นว่า การพิจารณาว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นคดีประเภทใดและอยู่ในอำนาจของศาลใดนั้น ต้องพิจารณาจากข้อกล่าวหาที่บรรยายมาในคำฟ้อง และคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาเป็นหลัก การฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๓๓ วรรคหนึ่ง (ที่ถูกมาตรา ๒๒๓ วรรคหนึ่ง) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องได้ คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกคำสั่งที่ ๑๙๕๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับของผู้ฟ้องคดีและสามีของผู้ฟ้องคดีโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการสอบสวนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่งตั้งดำเนินการสอบสวนโดยไม่รับฟังพยานบุคคลของผู้ฟ้องคดี และรับฟังพยานหลักฐานขัดกับแผนที่ทหารซึ่งแสดงการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ปี ๒๔๙๗ และใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องเป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ดังกล่าว ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา ๒๓๓ (ที่ถูกมาตรา ๒๒๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ถึงแม้การวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ดินอยู่ในเขตหนองน้ำสาธารณประโยชน์ "หนองปู่ป้อม" ซึ่งเป็นการพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบ

ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลจังหวัดผางพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่มีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ถูกฟ้องคดีโดยอ้างว่า น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับออกทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์ "หนองปู่ป้อม" ซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ดังนี้ แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีจะสืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองแปลงของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือจะให้ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อไปหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรืออยู่ในเขตหนองน้ำสาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๙/๒๕๔๘ และเทียบเคียงคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๓/๒๕๔๘, ๑๔/๒๕๔๙ และ ๑๙/๒๕๔๙ คำวินิจฉัย ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นข้าราชการ จึงมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๖๙ ซึ่งสามของผู้ฟ้องคดีได้ถึงแก่กรรมแล้วเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง และ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๒๓๕๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีและสามของผู้ฟ้องคดีร่วมกันเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยอ้างว่า น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับออกทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์ "หนองปู่ป้อม" ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ถูกยกอุทธรณ์ ทั้งที่ที่ดินดังกล่าวมีการครอบครองทำประโยชน์มาตั้งแต่ปี ๒๔๙๗ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองที่ใช้ดุลพินิจวินิจฉัยและมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับ เป็นคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่รับฟังหลักฐานพยานบุคคลของผู้ฟ้องคดี เป็นการปฏิบัติหน้าที่และออกคำสั่งโดยไม่ชอบ ขอให้เพิกถอนคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และให้คืนสิทธิครอบครองที่ดินตามสิทธิที่มีอยู่เดิม ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การโต้แย้งว่า คำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ทั้งสองฉบับชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวออกทับหนองน้ำสาธารณประโยชน์ "หนองปู่ป้อม" ทั้งแปลง ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งการที่ศาลจะพิพากษาตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ คดีนี้จึงเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่างนางสุณา สันคำ ผู้ฟ้องคดี ปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑ อธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตีตราการ (ลงชื่อ) สุวัฒน์ วรรณะหทัย (นายสบโชค สุขารมณ์) (นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย) ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน (ลงชื่อ) จรัญ หัตถกรรม (นายอักษราทร จุฬารัตน) (นายจรัญ หัตถกรรม) ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง (ลงชื่อ) พลโท ศานิต สร้างสมวงษ์ (ลงชื่อ) พลโท อาชวัน อินทรเกสร (ศานิต สร้างสมวงษ์) (อาชวัน อินทรเกสร) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร (ลงชื่อ) จิระ บุญพจนสุนทร (นายจิระ บุญพจนสุนทร) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://thaideka.online/deka/21/2552>