

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8/2547

นายนิคม ขำนิพัทธ์ ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ย่อ / หลักกฎหมาย

ไม่มีย่ออื่น

คำพิพากษา

(สำเนา) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่
ระหว่างศาล ที่ ๘/๒๕๔๗ วันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๗ เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ศาลปกครองกลาง ระหว่าง
ศาลจังหวัดนนทบุรี การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่ง
เรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตาม
พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐
วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดี และศาลที่ส่ง
ความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น
ข้อเท็จจริงในคดี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๔ นายนิคม ขำนิพัทธ์ ได้ยื่นฟ้อง
ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ที่ ๑ กรมธนารักษ์ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดี
หมายเลขดำที่ ๒๘๘๗/๒๕๔๔ ความว่า เมื่อวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่า
ที่ดินราชพัสดุเพื่อย่อยอาศัยกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ นบ ๓๒๕ โฉนดที่ดิน
เลขที่ ๒๗๘๓ (บางส่วน) ตำบลสวนใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี เนื้อที่ประมาณ ๕๐ ตารางวา
มีระยะเวลาเช่า ๑ ปี เพื่อปลูกสร้างอาคารชุมนุมพระเครื่อง และได้ต่ออายุสัญญาเช่าจนถึงปี
พ.ศ.๒๕๒๒ จังหวัดนนทบุรีได้บอกเลิกสัญญาเช่าดังกล่าว และให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออก
ไป ผู้ฟ้องคดีจึงแสดงความประสงค์ยกกรรมสิทธิ์ของอาคารและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่เช่าทั้งหมด
ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีได้ทำสัญญาเช่าอาคารดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๒๔
สัญญาเช่าดังกล่าวได้รับการต่ออายุการเช่ามาตลอดจนถึงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ต่อมาผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือจังหวัดนนทบุรี ด่วนมาก ที่ นบ ๐๐๐๔/๑๐๒๓๐ ลงวันที่ ๓๐
พฤษภาคม ๒๕๔๔ แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่า ไม่สามารถต่ออายุสัญญาเช่าให้ต่อไปได้ เนื่องจาก
ทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเพื่อปรับปรุงเป็นสวนหย่อม และขอให้
ขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปพร้อมทั้งส่งมอบสถานที่ดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน
นับแต่วันที่สัญญาเช่าสิ้นสุด ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อขอความเป็นธรรมในการ
ต่ออายุสัญญาเช่าดังกล่าว เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย โดยได้
เสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงอาคารและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเช่าที่ราชพัสดุดังกล่าว
เป็นจำนวนมาก ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๑๙/๑๘๐๐ ลงวันที่
๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งว่าไม่อาจพิจารณาต่ออายุสัญญาเช่าดังกล่าวได้เพราะมีความจำเป็นต้อง
ใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวเพื่อประโยชน์ของทางราชการต่อไป ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลมีคำพิพากษา
หรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกคำสั่งระงับการต่ออายุสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุ และให้

ต่อสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุตามสภาพอาคารที่ยังคงเหลืออยู่เป็นเวลา ๒๑ ปี ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ต่ออายุสัญญาเช่าดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นการใช้สิทธิของเจ้าของทรัพย์สินโดยสุจริตและชอบด้วยกฎหมายแล้ว ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖ และสัญญาเช่าก็ไม่ได้กำหนดให้ผู้ให้เช่าจะต้องต่อสัญญาเช่าหรือต้องยินยอมให้ผู้ฟ้องคดีเช่าอาคารราชพัสดุดังกล่าวต่อไปหลังจากกำหนดเวลาเช่าตามสัญญาสิ้นสุดลง จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองหรือกระทำการใด ๆ ทางปกครอง คดีพิพาทจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองกลางจึงให้รอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวและส่งความเห็นไปยังสำนักงานศาลยุติธรรม เพื่อดำเนินการส่งให้ศาลในความรับผิดชอบทำความเข้าใจในเรื่องดังกล่าว ทั้งให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจศาล ศาลปกครองกลางเห็นว่า สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าวมีกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดสัญญาเช่า เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองไม่ต่อสัญญาเช่าให้แก่ผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย เนื่องจากได้เสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงอาคารและค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการเช่าที่ราชพัสดุดังกล่าว เป็นจำนวนมาก จึงได้ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยกเลิกคำสั่งระงับการต่ออายุสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุ และให้ต่อสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุตามสภาพอาคารที่ยังคงเหลืออยู่เป็นเวลา ๒๑ ปี นั้น เป็นกรณีพิพาทตามสัญญาเช่าทรัพย์สิน ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คดีพิพาทจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ศาลจังหวัดนนทบุรีเห็นว่า แม้สัญญาพิพาทเป็นกรณีพิพาทตามสัญญาเช่าทรัพย์สินแต่ตามสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ ฉบับลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๘ ข้อ ๑๒, วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๑๘ ข้อ ๑๒ และสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุ ฉบับลงวันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ข้อ ๑๔ มีข้อตกลงพิเศษว่า ในระหว่างอายุสัญญาเช่า ถ้าผู้ให้เช่าต้องการที่ดิน(อาคาร)ที่เช่าคืนเพื่อประโยชน์ของรัฐหรือของทางราชการ ผู้เช่ายินยอมให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกสัญญา และยินยอมส่งมอบที่ดิน(อาคาร)ที่เช่าคืนเป็นลักษณะการทำสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน ในฐานะที่รัฐมีอำนาจต่อรองเหนือกว่าเอกชน อันเป็นข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐในอันที่จะเลิกสัญญาเพื่อประโยชน์ของรัฐซึ่งแตกต่างจากสัญญาเช่าทรัพย์สินทั่วไป และเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง ระงับการต่อสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัยเพื่อจะนำไปใช้ประโยชน์ส่วนรวม ทั้งสภาพคำขอบังคับก็เป็นการบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองของรัฐ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง จึงเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งหรือกระทำการใด ๆ อันเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่นหรือการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการบอกเลิกสัญญาเช่านั้นผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้มีดุลพินิจในการที่จะออกคำสั่งด้วยตนเอง แต่เป็นการออกคำสั่งตามนโยบายของรัฐเป็นการกระทำเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง คดีพิพาทจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่าการที่ไม่ต่ออายุสัญญาเช่าที่จะครบกำหนด เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดี

ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากได้เสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงอาคารและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเช่าอาคารราชพัสดุเป็นจำนวนมาก จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งระงับการต่อสัญญาเช่าและมีคำพิพากษาให้เช่าอาคารราชพัสดุต่อไปได้อีกเป็นเวลา ๒๑ ปี นั้นเป็นกรณีพิพาทตามสัญญาเช่าทรัพย์ อันเป็นสัญญาทางแพ่งที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีพิพาทจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัย ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ ซึ่งเป็นของกระทรวงการคลังโดยมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ เป็นผู้ปกครองดูแล ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๘ เรื่อยมาจนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะบอกเลิกสัญญาเช่า ผู้ฟ้องคดีจึงตกลงยกอาคารและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดในที่ดินพิพาทให้แก่กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงต่อสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดีเรื่อยมา โดยทำเป็นสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุ และสัญญาฉบับสุดท้ายจะครบอายุวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๔๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าจะสามารถต่ออายุสัญญาต่อไปได้ เนื่องจากทางราชการมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินพิพาท ปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือ คดีฟ้องขอให้ต่อสัญญาเช่าตามสภาพอาคารที่ยังคงเหลืออยู่เป็นเวลา ๒๑ ปี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีตั้งข้อหาว่า ผู้ฟ้องคดีทำสัญญาเช่าที่ดินพิพาทกับผู้ถูกฟ้องคดีและมีข้ออ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเสียค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงอาคารค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทั้งยกสิ่งปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง แต่เมื่อสัญญาเช่าจะครบกำหนดอายุ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่ยอมต่อสัญญาเช่าให้ สัญญาพิพาทนี้เป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓ สัญญาทางปกครอง หมายความว่า "สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ" สัญญาพิพาทเป็นสัญญาที่มีกระทรวงการคลังเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่ง ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงเป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามสัญญาทางปกครองจะต้องมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสัญญาพิพาทข้อ ๑ ระบุว่าเป็นการเช่าเพื่อประกอบการค้าและอยู่อาศัย ดังนั้น จึงมีลักษณะโดยชัดแจ้งว่า เป็นการเช่าอาคารและที่ดินของราชพัสดุเพื่อประกอบการค้าและอยู่อาศัย อันเป็นประโยชน์เฉพาะตัวแก่ผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน หรือจัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ แต่อย่างใด สัญญาพิพาทจึงมิใช่สัญญาทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ข้อพิพาทคดีนี้มีมูลคดีมาจากการทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้ปรับปรุงอาคารและสิ่งปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต่อหรือไม่ต่ออายุสัญญาเช่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญาที่คู่สัญญาทำไว้ต่อกันเท่านั้น คดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน คงเป็นแต่เพียงสัญญาเช่าของฝ่ายปกครองเท่านั้น จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีฟ้องขอให้ต่อสัญญาเช่าตามสภาพอาคารที่ยังคงเหลืออยู่เป็นเวลา ๒๑ ปี ระหว่างนายนิคม ชำนิพัทธ์ ผู้ฟ้องคดี กับ

ผู้ว่าราชการจังหวัดนนทบุรี ที่ ๑กรมธนารักษ์ ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา
ของศาลยุติธรรม ซึ่งในคดีนี้ได้แก่ ศาลจังหวัดนนทบุรี (ลงชื่อ) อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (ลงชื่อ)
เฉลิมชัย เกษมสันต์ (นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ) (หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์) ประธานศาลฎีกา
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) อักษราทร จุฬารัตน (ลงชื่อ) อัครวิทย์ สุมาวงศ์
(นายอักษราทร จุฬารัตน) (นายอัครวิทย์ สุมาวงศ์) ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง (ลงชื่อ) พลโท อัฐพร เจริญพานิช (ลงชื่อ) พลโท อาชวัน
อินทรเกสร (อัฐพร เจริญพานิช) (อาชวัน อินทรเกสร) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร (ลงชื่อ) พรชัย รัศมีแพทย์ (นายพรชัย รัศมีแพทย์) กรรมการ
ผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://thaideka.online/deka/8/2547>