

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3/2547

นางสาวบุบผา รักษ์สัจจ ผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ที่ 1 กับพวกรวม 4 คน ผู้ถูกฟ้องคดี
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9

ย่อ / หลักกฎหมาย

ไม่มีข้อสัน

คำพิพากษา

(สำเนา) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่
ระหว่างศาล ที่ ๓/๒๕๔๗ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง เขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน
ศาลปกครองกลาง ระหว่าง ศาลจังหวัดนครปฐม การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ ศาลปกครองกลาง
โดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล
พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.
๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลที่ส่งความเห็นและรับความเห็นมีความเห็น
แตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ข้อเท็จจริงในคดี นางสาวบุบผา รักษ์สัจจ ยื่นฟ้อง
ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินนครปฐม ที่ ๒ นายอำเภอนครปฐม ที่ ๓ (ต่อมา
ผู้ฟ้องคดียื่นคำแถลงไม่ประสงค์จะฟ้องนายอำเภอเมืองนครปฐม) นายกเทศมนตรีนครปฐม ที่
๔ ต่อศาลปกครองกลาง ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของพันตำรวจตรี เสริม รักษ์สัจจ ซึ่งได้
ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมาโดยตลอด แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน เนื่องจากได้
ที่ดินมาภายหลังทางราชการประกาศให้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ในปีพ.ศ. ๒๕๒๙ ผู้ฟ้องคดีได้
เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวต่อจากบิดาของผู้ฟ้องคดี และยื่นคำขออนุญาต
หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๔ ช่างรังวัดไปทำการ
รังวัดปรากฏว่า ที่ดินมีเนื้อที่ ๑ งาน ๕๗.๒ ตารางวา แต่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลที่มาร่วมชี้แนวเขตไม่ได้
ได้ลงชื่อรับรองแนวเขตและไม่ได้คัดค้านการรังวัดต่อมาวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ สำนักงานที่ดิน
จังหวัดนครปฐมได้ประกาศแจกโฉนดที่ดินและครบกำหนดเวลาคัดค้านแล้วไม่มีผู้ใดคัดค้าน แต่
ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับแจกโฉนด เนื่องจากเทศบาลนครปฐม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ (เดิมคือ ผู้
ถูกฟ้องคดีที่ ๔) ได้มีหนังสือคัดค้านโดยอ้างว่าเป็นที่สาธารณะ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒
กระทำการฝ่าฝืนและไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกรมที่ดินที่ ๑๓๐๔/๒๕๔๒ เรื่อง การรับรองแนวเขตที่ดิน
ของทางราชการ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๔๒ โดยขยายเวลาทำการคัดค้านแนวเขตให้แก่ผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ ๓ ในฐานะที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดิน อันเป็นการเกินกำหนดเวลา ๓๐ วัน ตามที่คำสั่ง
ดังกล่าวกำหนดไว้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการออกโฉนดและการคัดค้านแนวเขตของผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ ๓ กระทำไปเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๓๐ วันย่อมสิ้นสิทธิโดยปริยายและถือว่าไม่มีการคัดค้าน
อีกทั้งตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๙/ว๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ ได้
กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์ ผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่เป็นผู้มีอำนาจคัดค้านตามกฎหมาย จึงขอให้ศาลพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม
ร่วมกันออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็ว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนคำคัดค้าน ผู้ถูก
ฟ้องคดีที่ ๓ ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งว่า คดีนี้ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา

พิพาทหรือมีคำสั่ง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า ที่ดินพิพาทเป็นของรัฐหรือเป็นของเอกชน ซึ่งเป็นประเด็นพิพาททางคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจของ ศาลยุติธรรม ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คดีนี้เป็นเรื่องการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครองกลาง ผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ได้มีหนังสือชี้แจงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมิได้โต้แย้งอำนาจศาลแต่อย่างใด จึง ไม่มีประเด็นที่จะทำคำชี้แจงในเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองกลางเห็นว่า คดีพิพาทตามกรณีนี้ ประเด็นหลักเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการคัดค้านการรังวัดที่ดินเพื่อ ขอกออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถขอกออกโฉนดที่ดินได้ ซึ่งการ คัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่าเป็นที่สาธารณะนั้น มิใช่การที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือ การกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ ถูกต้องตามกฎหมายตามความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และไม่อาจสั่งห้ามการคัดค้านการรังวัดที่ดินเพื่อขอ ออกโฉนดได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว คดีพิพาทนี้จึงไม่อยู่ใน อำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ ประกอบกับกรณีนี้ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวฟ้องว่า บิดา ของผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองที่ดินที่พิพาทนี้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงมีคำขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเร็วที่สุดส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ คัดค้านว่าที่ดินแปลงที่พิพาทนี้เป็นที่สาธารณะซึ่งจะเห็นได้ว่ากรณีตามคำฟ้องนี้เป็นเรื่องที่พิพาท เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในเรื่องนี้คือ ศาลยุติธรรม ดังนั้น ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาหรือมีคำสั่งในคดีนี้ได้ ศาลจังหวัดนครปฐมเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองกลางขอให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ร่วมกันออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยกล่าวอ้างพฤติการณ์ที่เป็นหลักแห่งข้อหาว่า ผู้ ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งกรมที่ดินที่ ๑๓๐๔/๒๕๔๒ เรื่องการรับรองแนวเขตที่ดินของ ทางราชการที่วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรับรองแนวเขตที่ดินอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ ฟ้องคดีที่ได้รับความล่าช้าจากการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐข้ออ้างตามคำฟ้องของผู้ ฟ้องคดีจึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ซึ่งศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อน จึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพิกถอนคำ คัดค้านด้วยนั้นก็เป็นการกล่าวอ้างว่า คำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการคัดค้านภายหลังจาก ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำสั่งกรมที่ดินที่ ๑๓๐๔/๒๕๔๒ สิ้นสุดลงแล้ว ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เป็น ผู้มีอำนาจคัดค้านตามกฎหมาย คำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ อาจฟังคำคัดค้านดังกล่าวและยกคำคัดค้านดังกล่าวขึ้นเป็นข้ออ้างในการไม่ออกโฉนดให้แก่ผู้ ฟ้องคดีได้ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จะให้การแก้คดีกล่าวอ้างว่า ที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินอันเป็นการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทก็ตาม แต่ในชั้นนี้คดีคงมีประเด็นเพียงว่า การยื่น คำคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีอำนาจรับฟังคำ

คัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ หรือไม่ว่าคดีนี้ยังไม่มีประเด็นที่ต้องพิจารณาเนื้อหาของคำคัดค้าน คำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเปลี่ยนแปลงไป ศาลจังหวัดนครปฐมจึงมีความเห็นว่า คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองกลาง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ (๒) ประกอบมาตรา ๔๒ คำวินิจฉัย ปัญหาที่จะต้องพิจารณา คือ การพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง คณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การคดีนี้ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินพิพาทต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้แย่งสิทธิในที่ดินโดยมีหนังสือคัดค้านว่าเป็นที่ดินสาธารณะ จึงเป็นเรื่องที่คู่กรณีโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้รับความเสียก่อนว่าที่ดินนี้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ ซึ่งการพิจารณาสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างคู่กรณี เป็นกรณีพิพาทอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ดังนั้นการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมคดีนี้ แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขยายเวลาทำการคัดค้านแนวเขตให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในการออกโฉนด แต่การกระทำดังกล่าวก็เป็นขั้นตอนดำเนินการเพื่อนำไปสู่การรับรองกรรมสิทธิ์ที่ดินผู้ฟ้องคดีนั่นเอง ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่เป็นผู้มีอำนาจคัดค้านตามกฎหมาย เนื่องจากหนังสือกรรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๙/ว๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ กำหนดให้นายอำเภอเท่านั้นเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินที่มีแนวเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๐ (๒) และมาตรา ๕๖ บัญญัติให้เทศบาลนครมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำนอกจากนี้ยังมีหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลด้วยตามมาตรา ๕๐ (๙) และกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ ๖๓๙/๒๕๔๐ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ลงวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๔๐ โดยมอบหมายให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลายอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากนี้ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ลงวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๔๔ ข้อ ๔ ข้อ ๕ บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด และนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น กรณีจึงยังคงมีปัญหาว่า เจ้าหน้าที่ใดมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเด็นหลักแห่งคดีจึงยังเป็นการโต้แย้งกันเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่าง นางสาวบุบผา รักสังข์ผู้ฟ้องคดี กับผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ที่ ๑ เจ้าพนักงานที่ดินนครปฐม ที่ ๒ นายกเทศมนตรีนครนครปฐม ที่ ๓ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งในคดีนี้ได้แก่ศาลจังหวัดนครปฐม (ลงชื่อ) อรรถนิติ ดิษฐอำนาจ (ลงชื่อ) เฉลิมชัย เกษมสันต์ (นายอรรถนิติ ดิษฐอำนาจ) (หม่อมหลวงเฉลิมชัย เกษมสันต์) ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน (ลงชื่อ) อัครวิทย์ สุมาวงศ์ (นายอัคราทร จุฬารัตน) (นายอัครวิทย์

สมาคมฯ) ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง (ลงชื่อ) พลโท
อัฐพร เจริญพานิช (ลงชื่อ) พลโท อาชวัน อินทรเกสร (อัฐพร เจริญพานิช) (อาชวัน อินทรเกสร)
หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร (ลงชื่อ) พรชัย รัศมีแพทย์
(นายพรชัย รัศมีแพทย์) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://thaideka.online/deka/3/2547>