

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5669/2567

การรถไฟแห่งประเทศไทย โจทก์ เทสบาลเมืองอรัญญประเทศ จำเลย

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ป.พ.พ. มาตรา 1336, ป.วิ.พ. มาตรา 55

ย่อ / หลักกฎหมาย

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ และการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 11 เป็นเพียงเครื่องมือที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีวางไว้เพื่อใช้บริหารราชการเกี่ยวกับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันให้สามารถยุติได้โดยไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล มิใช่เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากไม่มีข้อใดของระเบียบที่กำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐฟ้องร้องกันเองไว้ และข้อ 12 เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการที่วางไว้เพื่อเป็นช่องทางเลือกให้หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะแจ้งข้อเรียกร้องไปยังหน่วยงานของรัฐด้วยกันเพื่อให้เกิดผลในทางปกครองหรือทางแพ่งแทนการฟ้องคดี หากอีกฝ่ายยอมรับผิดและชำระค่าเสียหายตามที่เรียกร้องก็จะทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติได้ตามระเบียบนี้โดยไม่ต้องมีการฟ้องคดีเท่านั้น มิใช่เป็นบทบังคับเด็ดขาดที่หน่วยงานของรัฐต้องกระทำในทุกกรณี การละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 จึงหาเป็นเหตุที่ทำให้หน่วยงานของรัฐนั้นหมดสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐด้วยกันในทางแพ่งไม่ เพราะเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใด จะต้องใช้สิทธิทางศาลบุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้เสมอตาม ป.วิ.พ. มาตรา 55 เมื่อตามคำฟ้องเป็นเรื่องที่โจทก์กล่าวอ้างว่าโจทก์มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินพิพาทและจำเลยโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทไม่ใช่ที่ดินในกรรมสิทธิ์ของโจทก์ แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงชอบที่โจทก์จะยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลชั้นต้นเพื่อใช้สิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ตาม ป.พ.พ. มาตรา 1336 และ ป.วิ.พ. มาตรา 55 การที่โจทก์ไม่เลือกใช้วิธีการเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 11 และข้อ 12 จึงหาไม่ผลทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องไม่

คำพิพากษา

โจทก์ฟ้องและแก้ไขคำฟ้องขอให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างพร้อมขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกจากที่ดินบริเวณหลักกิโลเมตรทางรถไฟที่ 256+070 ถึง 256+186.70 สายตะวันออก ระหว่างสถานีรถไฟอรัญญประเทศถึงคลองลึก ตำบลอรัญญประเทศ อำเภออรัญญประเทศ จังหวัดสระแก้ว และให้จำเลยส่งมอบที่ดินพิพาทคืนแก่โจทก์ในสภาพเรียบร้อย ให้จำเลยชดใช้เงิน 1,338,082.20 บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ 7.5 ต่อปี นับแต่วันฟ้องเป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จ ให้จำเลยชำระค่าขาดประโยชน์เดือนละ 17,154.90 บาท นับแต่เดือนกันยายน 2563 เป็นต้นไปจนกว่าจำเลยจะรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและส่งมอบที่ดินพิพาทคืนแก่โจทก์ในสภาพเรียบร้อย และให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิพื้นที่สาธารณประโยชน์วังปลาตองเฉพาะส่วนที่ทับซ้อนกับที่ดินของโจทก์

จำเลยให้การขอให้ยกฟ้อง ศาลชั้นต้นงดสืบพยานโจทก์และจำเลย แล้ววินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นใน ข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 24 ว่า โจทก์มิได้ปฏิบัติตาม ขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนยื่นฟ้องคดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ พิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 โจทก์ จึงไม่มีอำนาจฟ้อง พิพากษายกฟ้อง ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้เป็นพับ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค 2 วินิจฉัยว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5437/2556 ผูกพันโจทก์ ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 โจทก์ไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินพิพาท ย่อม ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยเป็นคดีนี้ได้ ที่ศาลชั้นต้นพิพากษามานั้นเห็นพ้องด้วยในผล พิพากษายืน คืบ ค่าขึ้นศาลชั้นอุทธรณ์ส่วนที่เกิน 200 บาท แก่โจทก์ ค่าฤชาธรรมเนียมชั้นอุทธรณ์นอกจากที่สั่ง คืบ ให้เป็นพับ โจทก์ฎีกา โดยได้รับอนุญาตจากศาลฎีกา ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัย ในข้อแรกตามฎีกาของโจทก์และคำแก้ฎีกาของจำเลยว่า การที่โจทก์มิได้ปฏิบัติตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการ ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 มีผลทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องหรือไม่ เห็นว่า สำนักนายกรัฐมนตรีมี อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการทั่วไปของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี รวมทั้งรับผิดชอบ การบริหารราชการทั่วไป การที่นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ได้วางระเบียบ ต่าง ๆ ไว้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 11 (8) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2534 หรือตามบทบัญญัติอื่น ก็เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายอื่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย การพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 11 จึงเป็นเพียงเครื่องมือที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีวางไว้เพื่อใช้บริหารราชการเกี่ยวกับ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันให้สามารถยุติได้โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล มิใช่เป็น บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วยสิทธิหรือการจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากไม่มีข้อใดของระเบียบที่กำหนดห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐฟ้องร้องกันเองไว้ สำหรับ ระเบียบข้อ 11 ที่กำหนดว่า "เมื่อมีข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องแจ้ง ข้อเรียกร้องหรือข้อโต้แย้งสิทธิไปยังคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้อง โดยระบุให้ทราบถึงข้อเท็จจริงและ ข้อเรียกร้อง หากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องเห็นว่ามิพยานหลักฐานว่าตนต้องรับผิดชอบและไม่ติดใจ โต้แย้งในเรื่องจำนวนค่าเสียหาย ให้คู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องดำเนินการตามข้อเรียกร้องหรือชำระ ค่าเสียหายให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องให้เสร็จสิ้นโดยเร็ว" และข้อ 12 ที่ว่า "ในกรณีที่ข้อพิพาทตาม ข้อ 11 ไม่อาจยุติได้ภายในเวลาอันสมควรเนื่องจากคู่กรณีฝ่ายที่ถูกเรียกร้องปฏิเสธหรือไม่ยอม ชำระหนี้ ให้คู่กรณีฝ่ายที่เรียกร้องเสนอข้อพิพาทไปยังสำนักงานอัยการสูงสุด..." ถือเป็นหลักเกณฑ์ และวิธีการที่วางไว้เพื่อเป็นช่องทางเลือกให้หน่วยงานของรัฐสามารถที่จะแจ้งข้อเรียกร้องไปยัง หน่วยงานของรัฐด้วยกันเพื่อให้เกิดผลในทางปกครองหรือทางแพ่งแทนการฟ้องคดี หากอีกฝ่าย ยอมรับผิดและชำระค่าเสียหายตามที่เรียกร้องก็จะทำให้ข้อพิพาทนั้นยุติได้ตามระเบียบนี้โดย ไม่ต้องมีการฟ้องคดีเท่านั้น มิใช่เป็นบทบังคับเด็ดขาดที่หน่วยงานของรัฐต้องกระทำในทุกกรณี เนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินธุรกิจการค้าหรือบริการเป็นปกติเช่นโจทก์ ยัง สามารถดำเนินคดีกับเอกชนเองได้โดยไม่ต้องส่งเรื่องให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ ดำเนินการก็ได้ ตามระเบียบข้อ 21 วรรคสอง การละเลยไม่ปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561

จึงหาเป็นเหตุที่ทำให้หน่วยงานของรัฐนั้นหมดสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐด้วยกันในทางแพ่งไม่ เพราะเมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใด จะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้เสมอ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 เมื่อตามคำฟ้องเป็นเรื่องที่โจทก์กล่าว อ้างว่าโจทก์มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินพิพาทและจำเลยโต้แย้งว่าที่ดินพิพาทไม่ใช่ที่ดินในกรรมสิทธิ์ ของโจทก์ แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจำเลยมีหน้าที่ ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน อันเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ จึงชอบที่โจทก์จะยื่นฟ้อง จำเลยต่อศาลชั้นต้นเพื่อใช้สิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะ ยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมายได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 การที่โจทก์ไม่เลือกใช้วิธีการเพื่อยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ ตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการ ดำเนินคดี พ.ศ. 2561 ข้อ 11 และข้อ 12 จึงหาไม่ผลทำให้โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องดังศาลชั้นต้น พิพากษาไม่ ฎีกาของโจทก์ข้อนี้ฟังขึ้น ส่วนคำแก้ฎีกาของจำเลยฟังไม่ขึ้น มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยใน ข้อสุดท้ายตามฎีกาของโจทก์ว่า คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5437/2556 ผูกพันโจทก์หรือไม่ เห็นว่า คดี ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5437/2556 เป็นเรื่องที่โจทก์ฟ้องขับไล่นางศรีวรรณ โดยจำเลยมิได้เข้า เป็นคู่ความในคดีด้วย ลำพังข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การ ย่อมไม่อาจที่จะรับฟังเป็นยุติ อย่างใด ๆ ได้ นอกจากนี้ ตามคำฟ้องยังกล่าวถึงที่ดินส่วนอื่นที่มีนางราตรี เป็นผู้ครอบครอง ใช้ประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏผลของคดี มิได้มีเพียงที่ดินส่วนที่โจทก์พิพาทกับนางศรีวรรณ เมื่อ ศาลชั้นต้นงดสืบพยานโจทก์และจำเลย กับมิได้สอบข้อเท็จจริงจากคู่ความเกี่ยวกับคำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 5437/2556 รวมทั้งคดีที่พิพาทกันระหว่างโจทก์และนางราตรีให้เป็นยุติว่าที่ดินที่พิพาท กันในคดีของนางศรีวรรณและนางราตรีกับในคดีนี้เป็นที่ดินแปลงเดียวกันทั้งแปลงหรือไม่ เนื่องจากศาลชั้นต้นมุ่งที่จะไปวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง มาตรา 24 ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพิจารณาชี้ขาดการยุติ ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐและการดำเนินคดี พ.ศ. 2561 เช่นนี้ ข้อเท็จจริงย่อมไม่เพียงพอที่จะให้ศาลอุทธรณ์ภาค 2 วินิจฉัยชี้ขาดในข้อกฎหมายว่าคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5437/2556 ผูกพันโจทก์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 ได้ ที่ศาลอุทธรณ์ภาค 2 พิพากษามานั้น ศาลฎีกาไม่เห็นพ้องด้วย ฎีกาของโจทก์ข้อนี้ฟังขึ้นเช่นกัน พิพากษายกคำพิพากษา ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ภาค 2 ให้ศาลชั้นต้นดำเนินกระบวนการพิจารณาสืบพยานโจทก์และจำเลย แล้วมีคำพิพากษาใหม่ตามรูปคดี ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งสามศาลให้ศาลชั้นต้นรวมสั่งเมื่อมี คำพิพากษาใหม่

องค์คณะ

ปรีชา เชิดชู · ธวัชชัย รัตนเหลียม · อัจฉรา วรวิงศ์

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://www.thaideka.online/deka/5669/2567>