

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4/2557

นางสาวสำรวย แซ่ตั้ง ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการเขตราชบุรีบูรณะ ที่ 1 กับพวกรวม 2 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

ย่อ / หลักกฎหมาย

คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า สำนักงานระบายน้ำกรุงเทพมหานครมีโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณปากคลองดาวคะนองถึงประตูระบายน้ำเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของบ้านซึ่งปลูกริมแม่น้ำเจ้าพระยาโดยการเช่าที่ดินให้รื้อถอนบ้าน โดยเห็นว่าปลูกรุกล้ำแนวเขตปากคลองดาวคะนองอันเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ขอให้เพิกถอนหรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เห็นว่า แม้คดีมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีที่ใช้สิทธิทางศาลก็เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษารับรองคุ้มครองสิทธิในบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิเป็นสำคัญ และการที่ศาลจะพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น จะต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเช่าที่พิพาทปลูกบ้านตามที่กล่าวอ้างหรือปลูกบ้านรุกล้ำแนวปากคลองดาวคะนองอันเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาประเด็นอื่นได้ต่อไป จึงเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำพิพากษา

(สำเนา) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๕๗ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองกลาง ระหว่าง ศาลแพ่งธนบุรี การส่งเรื่องต่อคณะกรรมการ ศาลปกครองกลางโดยสำนักงานศาลปกครองส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) ซึ่งเป็นกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลที่รับฟ้องคดีและศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ข้อเท็จจริงในคดี เมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๕ นางสาวสำรวย แซ่ตั้ง ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องผู้อำนวยการเขตราชบุรีบูรณะ ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี ต่อศาลปกครองกลาง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐๙/๒๕๕๕ ความว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านเลขที่ ๘๐๓ ถนนเจริญนคร แขวงบางปะกอก เขตราชบุรีบูรณะ กรุงเทพมหานคร โดยครอบครองต่อจากบิดามารดาติดต่อกันมาประมาณ ๑๐๐ ปี ซึ่งปลูกอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยา เป็นอาคารชั้นเดียวสร้างด้วยไม้หลังคาสังกะสี เนื้อที่ ๑๒ ตารางเมตร และเข้าใจว่าที่ดินที่พิพาทเป็นของโรงงานทำเส้นก๋วยเตี๋ยว จึงได้เช่าที่ดินและได้ชำระค่าเช่ามาโดยตลอด เนื่องจากสายน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยาได้เปลี่ยนทิศและกระแสน้ำได้กัดเซาะเอาพื้นดินในบริเวณที่ผู้ฟ้องคดีปลูกบ้านไปจนเปลี่ยนสภาพจากการปลูกบ้านบนพื้นดินเป็นการปลูกบ้านอยู่ในน้ำ เมื่อปี ๒๕๕๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งผู้ฟ้องคดีให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่รุกล้ำคลองดาวคะนอง เนื้อที่ ๑๒ ตารางเมตร ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคาร

บางส่วนรูก้าคลองดาวคะนอง ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยจึงได้อุทธรณ์คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาและให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีปลูกสร้างอยู่บนที่ดินที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ใช่ที่ดินสาธารณประโยชน์ และไม่มีส่วนใดรูก้าคลองดาวคะนองอันเป็นที่สาธารณประโยชน์ คำสั่งยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กับขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ให้การว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะตามกฎหมาย ต่อมาสำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร มีโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณปากคลองดาวคะนองถึงประตูระบายน้ำเดิม จึงได้ตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณะบริเวณปากคลองดาวคะนองพบว่าบ้านเรือนของประชาชนประมาณ ๑๕ หลัง ซึ่งรวมถึงบ้านของผู้ฟ้องคดีได้ปลูกรูก้าแนวเขตที่สาธารณะบริเวณปากคลองดาวคะนองด้วย สำนักการระบายน้ำจึงมีหนังสือขอความร่วมมือสำนักงานเขตราชบุรีบูรณะให้ดำเนินการรื้อถอนบ้านของผู้ฟ้องคดีที่ปลูกรูก้าแนวเขตที่สาธารณะผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารให้พ้นแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า ข้อพิพาทในคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง เป็นผู้ปกครองท้องที่มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งดำเนินการกับผู้รูก้าลำคลองสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๖๙ (๑) มาตรา ๘๙ (๑๐) และมาตรา ๙๐ บัญญัติ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจดูแลรักษาสาธารณะในกรุงเทพมหานคร และประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ข้อ ๑ และข้อ ๔ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดที่สถานที่นั้นตั้งอยู่ ทำการตรวจสอบสถานที่ หากเห็นว่าปลูกสร้างอาคารลงในที่ดินหรือแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีอำนาจหน้าที่ออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น รื้อถอนไปให้พ้นจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดียอมรับว่าปลูกบ้านพักอาศัยบนที่ดินพิพาท โดยอาศัยสิทธิการเช่าจากผู้มีชื่อมาตลอดหลายชั่วอายุคน โดยไม่ได้ปลูกบ้านรูก้าคลองดาวคะนอง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายหลังตรวจสอบแนวเขตที่ดินพิพาทพบว่าบ้านผู้ฟ้องคดีปลูกนอกแนวเขตโฉนดที่ดินตามที่เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขารัตนบุรี ตรวจสอบและเชื่อว่าเป็นแนวคลองดาวคะนอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นในการออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารบ้านพักอาศัยออกจากลำคลองดาวคะนอง อันเป็นการออกคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ให้เช่าโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท กรณีหาได้มีประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างไม่ คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาททางปกครอง อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลแพ่งธนบุรีพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าปลูกสร้างบ้านอยู่บนที่ดินที่ติดแม่น้ำเจ้าพระยาไม่ใช่ที่

สาธารณประโยชน์ และไม่มีส่วนหนึ่งส่วนใดรุกรานคลองดาวคะนอง ขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้การว่า มีบ้านเรือน ๑๕ หลัง ปลูกสร้างรุกรานแนวเขตที่สาธารณะบริเวณปากคลองดาวคะนองรวมทั้งบ้านของผู้ฟ้องคดีด้วย และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนในส่วนที่รุกราน การพิจารณาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอาศัยปลูกบ้านนั้นรุกรานเข้าไปในคลองดาวคะนองซึ่งเป็นที่ดินที่สาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีอำนาจให้รื้อถอนได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของคู่ความทั้งสองฝ่าย เป็นคำฟ้องอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือสิทธิหรือประโยชน์เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๔ ทวิ ให้เสนอคดีต่อศาลที่อสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ แม้จะไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งกรรมสิทธิในที่ดินพิพาทก็ตาม แต่การที่ศาลจะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีปลูกบ้านโดยอาศัยสิทธิการเช่าจากผู้อื่นนั้นรุกรานเข้าไปในที่สาธารณะหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าที่ดินในส่วนที่รุกรานเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองโดยอาศัยสิทธิการเช่า หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัย ปัญหาที่ต้องพิจารณา คดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นเอกชนยื่นฟ้อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และที่ ๒ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อ้างว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของบ้านซึ่งปลูกอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาโดยเช่าที่ดินจากโรงงานทำเส้นก๋วยเตี๋ยว แต่สายน้ำของแม่น้ำเจ้าพระยากัดเซาะจนกลายเป็นการปลูกบ้านในน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แจ้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกรานคลองดาวคะนองอันเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงได้อุทธรณ์คำสั่ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งและเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ กับขอให้ศาลกำหนดวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ให้การว่า สำนักการระบายน้ำกรุงเทพมหานคร มีโครงการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณปากคลองดาวคะนองถึงประตูระบายน้ำเดิม เมื่อทำการตรวจสอบพบว่าบ้านของผู้ฟ้องคดีปลูก รุกรานปากคลองดาวคะนองอันเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงมีหนังสือแจ้งให้รื้อถอนบ้านที่ปลูกรุกรานแนวเขตปากคลองดาวคะนอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว เห็นว่า แม้อคดีมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อพิจารณาความมุ่งหมายของผู้ฟ้องคดีที่ใช้สิทธิทางศาลก็เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษารับรองคุ้มครองสิทธิในบ้านหรือสิ่งปลูกสร้างตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนมีสิทธิเป็นสำคัญ และการที่ศาลจะพิพากษาตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้นั้น จะต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเช่าที่พิพาทปลูกบ้านตามที่กล่าวอ้างหรือปลูกบ้านรุกรานแนวปากคลองดาวคะนองอันเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาประเด็นอื่นได้ต่อไป จึงเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีระหว่างนางสาวสำรวย แซ่ตั้ง ผู้ฟ้องคดี ผู้อำนวยการเขตราชบุรีบูรณะ ที่ ๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๒ ผู้ถูกฟ้องคดี อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) ดิเรก อิงคินันท์ (ลงชื่อ) สุวัฒน์ วรรณะหทัย (นายดิเรก อิงคินันท์) (นายสุวัฒน์ วรรณะหทัย) ประธานศาลฎีกา กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลยุติธรรม (ลงชื่อ) หัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล (ลงชื่อ) จรัญ หัตถกรรม (นายหัสวุฒิ วิจิตวิริยกุล) (นายจรัญ หัตถกรรม) ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลปกครอง (ลงชื่อ) พลเรือโท ภฤษฎา เจริญพานิช (ลงชื่อ) พลตรี พัฒนพงษ์ เกิดอุดม (ภฤษฎา เจริญพานิช) (พัฒนพงษ์ เกิดอุดม) หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิของศาลทหาร (ลงชื่อ) จิระ บุญพจนสุนทร (นายจิระ บุญพจนสุนทร)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ข้อความคำพิพากษาเป็นของศาลฎีกา · ที่มาของข้อมูล: deka.supremecourt.or.th · <https://www.thaideka.online/deka/4/2557>