

ประเด็นเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ประจำวัน ที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕)

การร้องสอด : ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

ตามข้อ ๗๘^๑ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง นั้น อาจแบ่งการร้องสอดได้เป็น ๒ ประเภท คือ การร้องสอดด้วยความสมัครใจเอง ซึ่งอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามมาตรา ๕๗ (๑) หรืออาจเข้ามาเป็นคู่กรณีร่วมหรือแทนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งตามมาตรา ๕๗ (๒) และการร้องสอดเพราะถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามมาตรา ๕๗ (๓)

สำหรับการร้องสอดด้วยความสมัครใจเองโดยเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามมาตรา ๕๗ (๑) นั้น มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ต้องเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ ดังนั้น ข้อพิพาทของคู่กรณีในคดีจึงต้องโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ร้องสอด ผู้ร้องสอดจึงจะมีสิทธิขอเข้าเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามในคดีดังกล่าวได้ หากข้อพิพาทของคู่กรณีในคดีมิได้มีผลกระทบ โต้แย้ง หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิใดๆ ของผู้ร้องสอด ผู้ร้องย่อมไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีนั้นได้

กรณีคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในศาลยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นคดีมีข้อพิพาท เช่น กรณีฟ้องขับไล่ หรือคดีไม่มีข้อพิพาท เช่น กรณีร้องขอให้ศาลมีคำสั่งว่าผู้ร้องมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ หากมีบุคคลภายนอกยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามตามมาตรา ๕๗ (๑) ในคดีดังกล่าว โดยอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่พิพาทที่แท้จริง หรืออ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าคู่ความในคดี ศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าบุคคลภายนอกมีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีนั้นได้ เช่น

^๑ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓

ข้อ ๗๘ บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีอาจเข้ามาเป็นคู่กรณีได้ด้วยการร้องสอด ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

^๒ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา ๕๗ บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่ความอาจเข้ามาเป็นคู่ความได้ด้วยการร้องสอด

(๑) ด้วยความสมัครใจเองเพราะเห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อยังให้ได้รับความรับรอง ค้ำครอง หรือบังคับตามสิทธิของตนที่มีอยู่ โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่คดีนั้นอยู่ในระหว่างพิจารณาหรือเมื่อตนมีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวเนื่องด้วยการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีนั้น

(๒) ด้วยความสมัครใจเองเพราะตนมีส่วนได้เสียตามกฎหมายในผลแห่งคดีนั้น โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนมีคำพิพากษา ขออนุญาตเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมหรือเข้าแทนที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเสียทีเดียวโดยได้รับความยินยอมของคู่ความฝ่ายนั้น แต่ว่าแม้ศาลจะได้อนุญาตให้เข้าแทนที่กันได้ก็ตาม คู่ความฝ่ายนั้นจำต้องผูกพันตนโดยคำพิพากษาของศาลทุกประการเสมือนหนึ่งว่าได้มีการเข้าแทนที่กันเลย

(๓) ด้วยถูกหมายเรียกให้เข้ามาในคดี (ก) ตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งทำเป็นคำร้องแสดงเหตุว่าตนอาจฟ้องหรือถูกคู่ความเช่นนั้นฟ้องตนได้ เพื่อการใช้สิทธิไล่เบียด หรือเพื่อใช้ค่าทดแทน ถ้าหากศาลพิจารณาให้คู่ความเช่นนั้นแพ้คดี หรือ (ข) โดยคำสั่งของศาลเมื่อศาลนั้นเห็นสมควร หรือเมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีคำขอ ในกรณีที่กฎหมายบังคับให้บุคคลภายนอกเข้ามาในคดี หรือศาลเห็นจำเป็นที่จะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม แต่ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเรียกบุคคลภายนอกเข้ามาในคดีดังกล่าวแล้ว ให้เรียกด้วยวิธียื่นคำร้องเพื่อให้หมายเรียกพร้อมกับคำฟ้องหรือคำให้การหรือในเวลาใดๆ ต่อมาก่อนมีคำพิพากษาโดยได้รับอนุญาตจากศาล เมื่อศาลเป็นที่พอใจว่าคำร้องนั้นไม่อาจยื่นก่อนนั้นได้

การส่งหมายเรียกบุคคลภายนอกตามอนุมาตรานี้ต้องมีสำเนาคำขอหรือคำสั่งของศาล แล้วแต่กรณี และคำฟ้องตั้งต้นคดีนั้นแนบไปด้วย

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายนี้ไม่ตัดสิทธิของเจ้าหนี้ ในอันที่จะใช้สิทธิเรียกร้องของลูกหนี้และที่จะเรียกลูกหนี้ให้เข้ามาในคดีตั้งที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

- โจทก์ฟ้องว่าที่ดินตามฟ้องเป็นของโจทก์ให้จำเลยทำประโยชน์ จำเลยขอออก น.ส. ๓ ก. ที่ดินดังกล่าวเป็นชื่อของจำเลย ขอให้พิพากษาว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์และเพิกถอนชื่อจำเลยออกจาก น.ส. ๓ ก. ผู้ร้องสอดร้องว่า ผู้ร้องสอดเป็นเจ้าของที่ดินพิพาทบางส่วนขอให้ยกฟ้องเกี่ยวกับที่ดินส่วนของผู้ร้องสอด ดังนี้ หากศาลพิพากษาว่าที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ย่อมกระทบกระทั่งต่อสิทธิของผู้ร้องสอดในที่ดินพิพาทซึ่งผู้ร้องสอดอ้างว่าเป็นของตน จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิทำให้ผู้ร้องสอดได้รับความเสียหาย ผู้ร้องสอดย่อมมีสิทธิร้องขอเข้าเป็นคู่ความเพื่อให้ได้รับความรับรองคุ้มครองหรือบังคับตามสิทธิของผู้ร้องสอดที่มีอยู่ในที่ดินพิพาท ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๗ (๑) (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๑๑๗/๒๕๓๐)

- การร้องสอดตามมาตรา ๕๗ (๑) มีความมุ่งหมายทำนองเดียวกับการเข้ามาเป็นคู่ความร่วม การฟ้องแย้ง และการรวมพิจารณา โดยหากมีใครเกี่ยวข้องที่ต้องพิพาทกันด้วยเรื่องราวทั้งหลายที่พิพาทกันนั้น ก็ควรได้พิจารณาในคราวเดียวกัน หากจำต้องมีโจทก์และจำเลยเป็นคู่ความเดิมอยู่ก่อนเสมอไป เมื่อผู้ร้องสอดยื่นคำร้องอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดิน จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียและถูกโต้แย้งสิทธิ มีสิทธิร้องสอดในคดีนี้ซึ่งเป็นคดีไม่มีข้อพิพาทที่ผู้ร้องเดิมยื่นคำร้องขออ้างว่าได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๒๒๖/๒๕๓๘)

สำหรับคดีปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน หรือเจ้าพนักงานที่ดินที่ใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น คำสั่งที่ให้เพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) โดยอ้างว่าออกทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้น นั้น เมื่อคดีดังกล่าวมีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนว่า^๓ ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี ดังนั้น บุคคลภายนอกจึงอาจยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามในคดีพิพาทดังกล่าว โดยอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง หรืออ้างว่าคำสั่งที่พิพาทอาจกระทบต่อสิทธิในการใช้ที่ดินของตน เช่นเดียวกับคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของศาลยุติธรรมข้างต้น

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่มีการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดิน นั้น หากมีบุคคลภายนอกยื่นคำร้องขอเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สามอ้างว่าตนมีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดของผู้ร้องไว้พิจารณา

- การที่อธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๙๑๗ ที่มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์โดยการได้มาจากการซื้อในการขายทอดตลาดของศาลจังหวัดสุราษฎร์ธานี โดยอ้างว่า น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีซึ่งออกโดยวิธีการเดินสำรวจเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ เป็น น.ส. ๓ ก. ที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๕๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากออกให้แก่ผู้ที่ไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินที่แท้จริง และไม่ได้เป็นผู้นำเดินสำรวจออก น.ส. ๓ ก. จึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออก น.ส. ๓ ก. ได้ ผู้ฟ้องคดียอมเป็นผู้ที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงจากคำสั่งเพิกถอนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่วนผู้ร้องสอดที่ ๘ มิได้เป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนของ น.ส. ๓ ก. ดังกล่าว ซึ่งแม้จะอ้างว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินพิพาทมาก่อนการขายทอดตลาด และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. นี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ร้องสอดที่ ๘ ทำให้ผู้ร้องสอดที่ ๘ มีสิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน

^๓ ในระยะหลัง ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยในทำนองเดียวกันมาตลอดว่า แม้จำต้องพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินก็ถือเป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้ เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไป ตามข้อ ๔๑ วรรคสอง ของระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๑๕/๒๕๕๐ (ประชุมใหญ่) ที่ ๗๗๗/๒๕๕๐ ที่ ๙๐๒/๒๕๕๐ ที่ ๙๐๓/๒๕๕๐ ที่ ๔๒/๒๕๕๑ ที่ ๕๒/๒๕๕๑ ที่ ๑๐๑/๒๕๕๑ ที่ ๒๔๗/๒๕๕๑ ที่ ๒๔๘/๒๕๕๑ ที่ ๓๒๔/๒๕๕๑ ที่ ๓๘๕/๒๕๕๑ ที่ ๕๙๓/๒๕๕๑ และที่ ๒๒๖/๒๕๕๒)

และสามารถยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่พิพาทต่อไปได้ ก็เป็นเพียงข้อกล่าวอ้างว่าผู้ร้องสอดที่ ๘ เป็นผู้มิสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดีเท่านั้น ผู้ร้องสอดที่ ๘ ขอบที่จะยกข้ออ้างและพยานสนับสนุนข้ออ้างดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ในคดีที่ผู้ร้องสอดที่ ๘ ถูกผู้ฟ้องคดีฟ้องขับไล่ต่อศาลยุติธรรมต่อไป เมื่อคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๙๑๗ ของผู้ฟ้องคดี โดย น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีจะถูกเพิกถอนหรือไม่ หากได้มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิในการครอบครองที่ดินพิพาทของผู้ร้องสอดที่ ๘ แต่อย่างใด ผู้ร้องสอดที่ ๘ จึงมิใช่ผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดีที่จะร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีนี้ได้ตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ และข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องสอดของผู้ร้องสอดไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๘/๒๕๕๔)

นอกจากนั้น หากประเด็นที่พิพาทกัน คือ ที่ดินที่พิพาทเป็นที่ธรณีสงฆ์หรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งโดยผลของกฎหมาย ที่ดินทั้งสองประเภทดังกล่าวเป็นที่ดินที่ไม่อาจมีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครอง และไม่อาจโอนให้แก่กันได้ ดังนั้น คดีพิพาทดังกล่าวจึงย่อมไม่อาจมีการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่กรณีฝ่ายที่สาม โดยอ้างสิทธิการเป็นเจ้าของที่ดินโดยการครอบครองได้

- คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นวัดฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ ๕๕๐๘๕ ตำบลบ่อทราย อำเภอเมืองสงขลา จังหวัดสงขลา เนื้อที่ประมาณ ๓๓ ไร่ ๑ งาน ๘๑.๒ ตารางวา ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา ออกให้ตามคำพิพากษาของศาลฎีกา แต่ต่อมาอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกคำสั่งให้แก่ใคร่รูปแผนที่ และเนื้อที่ที่ดินโฉนดที่ดินดังกล่าวจากเดิมเหลือเป็นเนื้อที่ ๕ ไร่ ๑ งาน ๕๕ ตารางวา โดยอ้างว่าเนื้อที่ดินส่วนที่กันออกไปจำนวน ๒๘ ไร่ ๒๖.๒ ตารางวา เป็นที่ชายตลิ่ง ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน การกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยสั่งว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มีประเด็นที่ศาลจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า ที่ดินที่พิพาทจำนวน ๒๘ ไร่ ๒๖.๒ ตารางวา เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งตกเป็นที่ธรณีสงฆ์ หรือเป็นที่ดินชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่ดินทั้งสองประเภทดังกล่าวเป็นที่ดินที่ไม่อาจได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครอง และไม่อาจโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่จะตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ หรืออาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แล้วแต่กรณี ดังนั้น การที่ผู้ร้องยื่นคำร้องขอสอดเข้ามาในคดีโดยอ้างว่าผู้ร้องสอดได้ปลูกบ้านเรือนอาศัยอยู่ในที่ดินส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีกันออกไป โดยได้ยึดถือครอบครองโดยสงบเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของต่อเนื่องกันมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยทางราชการจัดสรรมอบให้ หากศาลพิพากษาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลกระทบต่อผู้ร้องสอด นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีกันออกเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมไม่อาจถูกบุคคลใดครอบครองหรือออกโฉนดที่ดินได้ และที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ตกเป็นที่ธรณีสงฆ์ ฉะนั้น ไม่ว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีเป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแลของผู้ฟ้องคดีหรือเจ้าหน้าที่รัฐเท่านั้นไม่เกี่ยวกับสิทธิของเอกชน คำพิพากษาของศาลจึงไม่มีผลกระทบโต้แย้งหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิใดๆ ของผู้ร้อง ผู้ร้องจึงไม่มีสิทธิร้องสอดเข้ามาในคดีตามข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ประกอบกับมาตรา ๕๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔๐/๒๕๕๗)

อย่างไรก็ดี มีคดีที่มีข้อเท็จจริงใกล้เคียงกันกับคดีตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๕๑๘/๒๕๕๔ คือ กรณีที่อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธิในที่ดินโดยอ้างว่าออกทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มีข้อเท็จจริงแตกต่างกันประการหนึ่ง คือ ผู้ร้องอ้างว่าตนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งว่าบุคคลภายนอกเป็นผู้มีสิทธิร้องสอด

- คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีคือการดำรงอยู่ของคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑) ที่ให้เพิกถอนและแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๕๒ แปลง ของผู้ฟ้องคดีทั้งแปด และคำสั่งของรองปลัดกระทรวงมหาดไทย หัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายใน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒) ที่ยกอุทธรณ์ผู้ฟ้องคดีทั้งแปด โดยมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเนื่องจากเป็นเขตป่าคุ้มครองและเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ เมื่อผู้ร้องสอดทั้งสามสืบสามคนมีภูมิลำเนา ประกอบอาชีพ และอยู่อาศัยในบริเวณดังกล่าว ย่อมมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย ตลอดจนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน อันเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองและคุ้มครองตามมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จำนวน ๕๒ แปลง ในบริเวณดังกล่าว จึงกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของผู้ร้องสอดทั้งสามสืบสามคน การร้องสอดของผู้ร้องทั้งสามสืบสามคนจึงเป็นการร้องสอดเพื่อให้ได้รับความคุ้มครองสิทธิของผู้ร้องในการใช้

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคลเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับข้อ ๗๘ แห่งระเบียบฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องสอดของผู้ร้อง ทั้งสามสืบสามคนไว้พิจารณา (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๔๕๓/๒๕๕๔)

สิทธิพงศ์ เอื้อตระกูลพานิช ผู้สรุป
ไชยรัตน์ แสงวงโสภา
วิริยะ วัฒนสุชาติ ผู้ตรวจ