

# สำเนา

○ คำแถลงการณ์

(ต. ๒๕)



คดีหมายเลขดำที่ อ. ๘๓/๒๕๖๑

ศาลปกครองสูงสุด

คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี (อุทธรณ์คำพิพากษา)

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วันที่ ๑๒ เดือน สิงหาคม พุทธศักราช ๒๕๖๒

ผู้ฟ้องคดี นางวาสนี อุดลยธรรม

ผู้ถูกฟ้องคดี ผู้อำนวยการเขตบางกะปิ ที่ ๑  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒

ผู้อุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๑๔๙๓/๒๕๕๘ หมายเลขแดงที่ ๒๒๙๒/๒๕๖๐ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง)

เสนอต่อ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด องค์คณะที่ ๕

ตุลาการผู้แถลงคดี (นายสมเกียรติ แสงรุ่ง) ได้พิจารณาสำนวนคดีนี้ พร้อมทั้งบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว ขอเสนอคำแถลงการณ์ต่อองค์คณะเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

๑. ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กล่าวคือ อาคารโครงเหล็กชั้นเดียวได้ก่อสร้างอยู่บนพื้นที่บริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี บ้านเลขที่ ๗๑ ซอยรามคำแหง ๖๐ ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร โดยเป็นพื้นที่เพียงเล็กน้อยเมื่อเปรียบเทียบกับพื้นที่โฉนดที่ดินเลขที่ ๕๒๑๔๙ (ที่ถูกต้อง เลขที่

๘๒๑๔๙) ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวไม่ได้อยู่ในโฉนดที่ดินส่วนที่เป็นทางสาธารณะ และผู้ฟ้องคดีได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นประจำมานานกว่า ๓๐ ปี โดยที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองก็ไม่เคยแสดงว่าเป็นพื้นที่สาธารณะแต่อย่างใด

ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี

๒. ตุลาการผู้แถลงคดีได้ตรวจพิจารณาคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีและเอกสารอื่น ๆ ในสำนวนคดี รวมทั้งได้ตรวจพิจารณาบทกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

๓. ตุลาการผู้แถลงคดีรับฟังข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารเลขที่ ๗๑ ซอยรามคำแหง ๖๐ ถนนรามคำแหง แขวงหัวหมาก เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ต่อมา กองบังคับการควบคุม กองพันทหารราบที่ ๒ กรมทหารราบที่ ๑๒ รักษาพระองค์ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กท ๐๔๘๑.๒/๘๕๗ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาข้อร้องเรียนของประชาชนบริเวณซอยรามคำแหง ๖๐ เนื่องจากมีการก่อสร้างสิ่งเคาะพลังการะ (ศาลปู่อินทร์) บนเกาะกลางถนน สร้างโรงจอดรถบริเวณด้านข้างของถนน ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความสะดวกในการสัญจร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตรวจสอบแล้วพบว่า เดิม บริษัท แฟร์มอนท์ สเตท จำกัด ผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านสวนสนและเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๙ ตำบลหัวหมาก อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ได้นำที่ดินโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวทั้งแปลงไปจัดทำเป็นสาธารณูปโภคประเภทถนนสำหรับผู้อยู่อาศัยในหมู่บ้านสวนสนใช้เป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ ปัจจุบันคือที่ตั้งของซอยรามคำแหง ๖๐ ต่อมา บริษัทฯ ได้ก่อสร้างรั้วเหล็ก เตินท์ และป้อมยาม ลงบนที่ดินแปลงดังกล่าว ทำให้ประชาชนผู้อยู่อาศัยภายในหมู่บ้านสวนสนไม่สามารถเข้าออกได้โดยสะดวก จึงได้ยื่นฟ้องบริษัทฯ เป็นจำเลย ต่อศาลแพ่ง เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๓๒๒๑/๒๕๔๖ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้บริษัทฯ จดทะเบียนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๙ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป ศาลแพ่งมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน เป็นคดีหมายเลขแดง

ที่ ๔๗๘๗/๒๕๔๗ ว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๙ ซึ่งเป็นที่ตั้งของชอยรามคำแหง ๖๐ เป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศให้ของบริษัท ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน เป็นคดีหมายเลขดำที่ ๑๒๐๔/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๕๖๓๘/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ คดีถึงที่สุด และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกะปิ ได้บันทึกไว้ในสารบัญญัตินทะเบียนของโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๙ ว่าที่ดินแปลงนี้ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ดังกล่าว และผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณะแล้วปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารรุกล้ำที่สาธารณะ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักงานเขตบางกะปิ เลขที่ กท ๕๐๐๓/๗๖๕๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ซึ่งเป็นอาคารโครงเหล็กชั้นเดียว ขนาดกว้าง ๘ เมตร ยาว ๕ เมตร สูง ๔.๕๐ เมตร บริเวณชอยรามคำแหง ๖๐ ซึ่งก่อสร้างรุกล้ำเขตทางสาธารณะโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น ให้พ้นจากที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง และได้มีการปิดประกาศคำสั่งบริเวณหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว กรุงเทพมหานคร โดยสำนักงานเขตบางกะปิ พิจารณาแล้วไม่เห็นพ้องด้วยกับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีบันทึกข้อความ ที่ กท ๕๐๐๓/๒๐๑๔ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ รายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาในฐานะผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาแล้วมีคำสั่งเมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และได้มีหนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๒๐๘.๑/๗๙๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ถึงกรุงเทพมหานคร แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ทราบ ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ มีหนังสือสำนักงานเขตบางกะปิ ที่ กท ๕๐๐๓/๕๒๐๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งดังกล่าวทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และเห็นว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารโครงเหล็กชั้นเดียวของผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ทางสาธารณะ ไม่ได้มีการบริจาหรืออุทิศยกให้ หรือกระทำการใด ๆ อันแสดงว่าเป็นทางสาธารณะ แต่เป็นทางส่วนบุคคลที่ใช้กันมาเป็นเวลานาน ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างอาคารโครงเหล็กดังกล่าวบริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดีมาโดยสุจริตสงบ เปิดเผย

## ๔

เป็นเวลากว่า ๒๐ ปี โดยมีได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือกีดขวางบุคคลอื่น จึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำทางสาธารณะ และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นคดีนี้

๔. ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยพร้อมด้วยเหตุผลในการวินิจฉัย ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๔.๑ ประเด็นเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและเงื่อนไขในการอุทธรณ์

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษามาตรา ๗๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ คำอุทธรณ์มีรายการครบถ้วนตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงรับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาได้

๔.๒ ประเด็นที่เป็นเนื้อหาของอุทธรณ์

คดีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งตามหนังสือสำนักงานเขตบางกะปิ เลขที่ กท ๕๐๐๓/๗๖๕๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ให้ผู้ฟ้องคดีหรือถอนอาคารหรือสิ่งปลูกปักออกจากที่ดินอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีนี้หรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการ

กระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (๒) ... มาตรา ๘๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายในบังคับมาตรา ๔๘ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว มาตรา ๔๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง พิจารณาคำอุทธรณ์และแจ้งผู้อุทธรณ์โดยไม่ชักช้า แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ในกรณีที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามความเห็นของตนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวด้วย วรรคสอง บัญญัติว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณา คำอุทธรณ์ภายในกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับรายงาน ถ้ามีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้อุทธรณ์ทราบก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าว ในการนี้ ให้ขยายระยะเวลาพิจารณาคำอุทธรณ์ออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดเวลาดังกล่าว

เมื่อคดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ มีคำสั่งสำนักงานเขตบางกะปิ เลขที่ ๕๐๐๓/๓๖๕๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารโครงเหล็กชั้นเดียว กว้าง ๘ เมตร ยาว ๕ เมตร สูง ๔.๕๐ เมตร รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ และโดยที่คำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าว เป็นคำสั่งที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากคำสั่งดังกล่าว อีกทั้งการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสามารถออกคำสั่งบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยการเพิกถอนคำสั่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่โดยที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ไว้โดยเฉพาะ การดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องนี้ จึงต้องดำเนินการตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยการยื่นอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งในคดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้นำคำสั่งสำนักงานเขตบางกะปิ เลขที่ ๕๐๐๓/๓๖๕๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ปิดประกาศไว้ที่หน้าอาคารพิพาทของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๗ อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ กรณีจึงถือได้ว่า ก่อนฟ้องคดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้มีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนฟ้องคดีตาม

มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว

อย่างไรก็ตาม การฟ้องคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๔๙ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับหนังสืออุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในฐานะผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิพาท จึงต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนจะต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลา ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้รับคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๕ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กล่าวคือ ภายในวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว คือภายในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการฟ้องคดีที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว แม้ในประเด็นนี้คู่กรณีจะมีได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาก็ตาม แต่ปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความสะดวกเรียบร้อยของประชาชน ศาลสามารถยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ ๙๒ ประกอบข้อ ๑๑๖ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้

แม้ตุลาการผู้แถลงคดีจะเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิฟ้องคดีนี้ก็ตาม แต่ตุลาการผู้แถลงคดีขอเสนอความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับเนื้อหาของคดีเพื่อประกอบการพิจารณาขององค์คณะต่อไป

พิจารณาแล้วเห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ข้อ ๑ บัญญัติว่า ในกรณีที่น่าปรากฏว่าได้มีการปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงในที่ดิน ในแม่น้ำลำคลอง อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือรุกกล้าเข้าไปในที่ตั้งกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัด ซึ่งสถานที่นั้นตั้งอยู่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดไปตรวจสถานที่นั้น ๆ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจแล้วเห็นว่าสถานที่ซึ่งปลูกสร้างอาคารหรือปลูกปักสิ่งใด ๆ ลงเป็นที่ดินหรือแม่น้ำลำคลองอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือเป็นที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยแน่ชัดปราศจากสงสัย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกปักนั้นให้รื้อถอนไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือในกรณีที่ไม่น่าปรากฏตัวผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ก็ให้ปิดคำสั่งนั้นไว้ ณ อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และเมื่อครบกำหนดเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งนั้นแล้ว ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นออกไป ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ ในการนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจขายโดยวิธีที่เห็นสมควรซึ่งทรัพย์สินที่รื้อถอนหรืออยู่ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น และให้นำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗ มาใช้บังคับแก่เงินที่ขายทรัพย์สินนั้นได้ โดยอนุโลม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ... (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายดลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ (๓) ... มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติว่า นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๖๘ บัญญัติว่า ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้



(๑) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น (๒) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต (๓) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานคร มอบหมาย และมาตรา ๘๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) ... (๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ (๑๑) ... (๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย หรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลแพ่งได้มีคำพิพากษา เป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๔๗๘๘/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ ว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๙ ตำบลหัวหมาก อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งของซอยรามคำแหง ๖๐ ได้ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์สำหรับผู้พักอาศัยในโครงการหมู่บ้านสวนสนและประชาชนทั่วไปใช้เป็นทางเข้าออกสู่ทางสาธารณะ โดยการอุทิศให้ของบริษัท แฟร์มอนท์ สเตท จำกัด ซึ่งเป็นเจ้าของและผู้จัดสรรที่ดินโครงการหมู่บ้านสวนสน และต่อมา ศาลอุทธรณ์ได้มีคำพิพากษาเป็นคดีหมายเลขแดงที่ ๕๖๓๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลแพ่ง คดีถึงที่สุด และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางกะปิ ได้บันทึกในสารบัญชจดทะเบียนของโฉนดที่ดิน เลขที่ ๘๒๑๔๙ แล้วว่า ที่ดินแปลงนี้ตกเป็นทางสาธารณประโยชน์ตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ กรณีจึงรับฟังเป็นยุติได้ว่า ที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๙ ทั้งแปลง ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ตั้งของซอยรามคำแหง ๖๐ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้เป็นที่ยุติว่า ผู้ฟ้องคดีเองยอมรับมาโดยตลอดว่าเป็นผู้ครอบครองอาคารโครงเหล็กชั้นเดียวซึ่งตั้งอยู่บริเวณหน้าบ้านของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีโต้แย้งเพียงว่า ที่ดินอันเป็นที่ตั้งอาคารโครงเหล็กชั้นเดียวของผู้ฟ้องคดีซึ่งก่อสร้างอยู่บนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๙ เป็นทางส่วนบุคคลที่ใช้กันมาเป็นเวลานาน ไม่ใช่ทางสาธารณะ และไม่ได้มีการบริจาคหรืออุทิศยกให้หรือกระทำการใด ๆ อันแสดงว่าเป็นทางสาธารณะ และการก่อสร้างอาคารโครงเหล็กของผู้ฟ้องคดีก็มีได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญหรือกีดขวางทางสัญจรของบุคคลอื่น จึงเป็นการยอมรับว่า

อาคารโครงเหล็กชั้นเดียวมีใต้ก่อสร้างบนที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี แต่ได้ก่อสร้างบนที่ดินโฉนดที่ดินเลขที่ ๘๒๑๔๘ ซึ่งศาลแพ่งได้มีคำพิพากษาให้ตกเป็นสาธารณประโยชน์ทั้งแปลง และศาลอุทธรณ์พิพากษาเป็น คดีถึงที่สุดแล้วนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารโครงเหล็กชั้นเดียว ขนาดกว้าง ๘ เมตร ยาว ๕ เมตร สูง ๔.๕๐ เมตร บริเวณชอยรามคำแหง ๖๐ จึงเป็นการก่อสร้างอาคารบนที่ดินอันเป็นทางสัญจรที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ข้ออ้างความสุจริตและอายุความที่ว่าได้ครอบครองอาคารโครงเหล็กดังกล่าวมาโดยสงบ สุจริต และเปิดเผย มาเป็นเวลานานกว่า ๒๐ ปี จึงไม่อาจยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามมาตรา ๖๘ (๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกอบกับคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๒๖๗/๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจให้ข้าราชการปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๖ จึงมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งปลูกบักนั้น ให้รื้อถอนไปให้พื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามข้อ ๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๔๔ ลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๐๒ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีคำสั่งสำนักงานเขตบางกะปิ เลขที่ กท ๕๐๐๓/๗๖๕๘ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกบักใด ๆ ให้พ้นจากที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ พิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ดังกล่าวชอบด้วยกฎหมาย จึงมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี และแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือหนังสือสำนักงานเขตบางกะปิ ที่ กท ๕๐๐๓/๕๒๐๘ ลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน อุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีฟังไม่ขึ้น

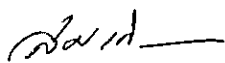
การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้อง นั้น ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นฟ้องด้วย

ในผล

๑๑

๕ โดยสรุป ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดควรมีคำพิพากษา  
ยืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

นายสมเกียรติ แสงรุ่ง



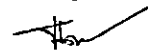
ตุลาการผู้แถลงคดี

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น

ประจำศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครอง

สำเนาถูกต้อง



(นายสนั่น ถิ่นจนอน)

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ