

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ได้มี
หนังสือ ที่ ขพ ๗๕๗๐๑/๑๑๔๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา สรุปความได้ว่า

๑. เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๐ กำนันตำบลนาชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัด
ชุมพร ได้มีหนังสือถึงนายอำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร ว่า สภาตำบลนาชะอังได้มีมติว่าที่ดิน
มือเปล่าที่นายสมจิตร ทองผิว และนายฉลาด เบญจรัส ครอบครอง ซึ่งตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๘ ตำบลนา
ชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร จำนวน ๒ แปลง เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เป็นส่วน
หนึ่งของ “ป่าช้าควนตาโง” แต่ยังไม่มียกขึ้นทะเบียนที่ดินสำหรับที่หลวง ต่อมาวันที่ ๑๖ มกราคม
๒๕๕๑ นายอำเภอเมืองชุมพรได้ดำเนินการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่ง
กำนันตำบลนาชะอังเป็นผู้นำชี้ที่ดินบริเวณที่ดินของนายสมจิตรฯ และนายฉลาดฯ โดยอ้างว่าเป็นที่
สาธารณประโยชน์ “ป่าช้าควนตาโง” บุคคลทั้งสองจึงได้คัดค้านการรังวัดที่ดินต่อเจ้าพนักงาน
ที่ดินอำเภอเมืองชุมพร

๒. วันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๖ นายสมจิตรฯ และนายฉลาดฯ เป็นโจทก์ฟ้อง
จังหวัดชุมพรเป็นจำเลย เป็นคดีแพ่งหมายเลขดำที่ ๔๓๕/๒๕๕๖ และ ๔๓๖/๒๕๕๖ ต่อศาล
จังหวัดชุมพรโดยมีประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินมือเปล่าที่นายสมจิตรฯ และนายฉลาดฯ
ครอบครอง ว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์ “ป่าช้าควนตาโง” หรือไม่

๓. วันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๕๘ จังหวัดชุมพรมีหนังสือแจ้งให้ องค์การบริหารส่วน
ตำบลนาชะอัง ทราบว่า นายอำเภอเมืองชุมพรได้ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่
สาธารณประโยชน์ “ควนตาโง” หมู่ที่ ๘ (๙) ตำบลนาชะอัง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร
โดยช่างออกไปรังวัดแล้วมีผู้คัดค้าน และผู้คัดค้านได้เป็นโจทก์ฟ้องจังหวัดชุมพรเป็นจำเลยเป็น
การโต้แย้งสิทธิในที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นการดำเนินคดีในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่
หลวงเพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ค่าใช้จ่ายในการ
ดำเนินคดีต้องใช้งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่า
ด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ จึง
ขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง ส่งเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจำนวน ๔,๐๐๐ บาท
ให้แก่จังหวัดชุมพร

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๑๑๕ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๔. วันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๔๘ ศาลจังหวัดชุมพรมีคำพิพากษาคดีแพ่งหมายเลขแดงที่ ๖๓๕/๒๕๔๘ และ ๖๓๖/๒๕๔๘ พิพากษาให้จังหวัดชุมพร (จำเลย) แพ้คดี ให้ใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์โดยกำหนดค่าทนายความ ๖,๐๐๐ บาท

๕. วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๘ องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมีหนังสือขอหรืออำเภอเมืองชุมพรว่า การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพรมีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังส่งเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นจำนวน ๔,๐๐๐ บาท ให้แก่สำนักงานอัยการจังหวัดชุมพรชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ระเบียบที่กำหนดว่าการดำเนินคดีเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้หรือไม่

๖. วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๘ กรมที่ดินได้มีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดเรื่องแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ความว่า ตามที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินคดีเพื่อป้องกันการบุกรุกหรือเข้าไปยึดถือครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือแก้ไขการบุกรุกนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ตอบข้อหารือกรณีดังกล่าวว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการดำเนินการในอำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมเกิดข้อพิพาทเป็นคดีความ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับคดีที่เกิดขึ้นหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะเป็นผู้รับผิดชอบ

๗. วันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๘ อำเภอเมืองชุมพรแจ้งแก่องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังว่า สำนักงานอัยการจังหวัดชุมพรแจ้งว่า ประเด็นพิพาทแห่งคดีนี้เป็นคดีเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ดินที่พิพาทในคดีนี้เป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามข้อ ๔ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ระเบียบดังกล่าวได้ระบุไว้ในข้อ ๖ (๒) ให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหากประสงค์จะอุทธรณ์คำพิพากษาให้จัดส่งค่าขึ้นศาลเป็นเงินจำนวน ๙๕,๐๐๐ บาท (เก้าหมื่นห้าพันบาทถ้วน) ให้แก่สำนักงานอัยการจังหวัดชุมพร

๘. วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังได้มีหนังสือขอหรือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยว่า การที่สำนักงานที่ดินจังหวัดชุมพรได้มีหนังสือแจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง จัดส่งเงินค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี กรณีอำเภอเมืองชุมพรได้ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่สาธารณประโยชน์ “ควนตาโถง” หมู่ที่ ๘(๙) ตำบลนาชะอัง (นาทุ่ง) แต่มีผู้คัดค้าน และได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องจังหวัดชุมพรเป็นจำเลย โตแย้งสิทธิดังกล่าว ซึ่งศาลได้มีคำพิพากษาให้โจทก์ชนะคดี จังหวัดฯประสงค์จะยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษา และได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ตามนัยข้อ ๖ (๒) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและ

คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ แต่องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังไม่เห็นด้วย เนื่องจากไม่ได้เป็นคู่ความในคดีหรือหน่วยงานที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว

องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังจึงหาหรือว่า องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะหรือไม่ และจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าวหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือขององค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง และได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนองค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอัง และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า ประเด็นปัญหาตามข้อหาหรือนี้เป็นกรณีโต้แย้งว่าหน่วยงานใดจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพ.ศ. ๒๕๔๔ แต่เนื่องจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลจังหวัดชุมพรได้มีคำพิพากษาในคดีที่พิพาท และอยู่ในระหว่างการขอขยายระยะเวลาอุทธรณ์ ซึ่งใกล้จะครบกำหนดแล้ว มีความจำเป็นที่จะต้องชำระค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเสียก่อน จึงจะดำเนินการอุทธรณ์ต่อไปได้ ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นควรวินิจฉัยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าว โดยไม่วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า แม้กระทรวงมหาดไทยจะได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ เพื่อกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินในกรณีนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังมิได้เป็นคู่ความหรือเป็นต้นเหตุแห่งการดำเนินคดีที่เป็นปัญหามาแต่ต้น องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีดังกล่าว

อนึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังเป็นหน่วยงานอิสระโดยผลของมาตรา ๒๘๔ วรรคหนึ่ง^๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แม้ว่าจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๙๐^๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ แต่ก็ได้เป็นหน่วยงานภายในสังกัดใต้การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย ในกรณีนี้กระทรวงมหาดไทยจึงไม่อาจใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและ

^๑ มาตรา ๒๘๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๙๐ ให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ

ฯลฯ

ฯลฯ

คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ซึ่งตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง^๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ บังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลนาชะอังต้องรับภาระสำหรับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนี้ได้

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

^๓ มาตรา ๒๐ ภายใต้อำนาจของบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ในกระทรวงหนึ่ง ให้มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ และรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย เป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์ของงานในกระทรวงให้สอดคล้องกับนโยบายที่คณะรัฐมนตรีแถลงไว้ต่อรัฐสภาหรือที่คณะรัฐมนตรีกำหนด หรืออนุมัติโดยจะให้มีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการก็ได้