

แนวความคิดในการแก้ไขปัญหเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนในประเทศไทย

## 1. เขตอำนาจศาลและการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลในประเทศไทย

### 1.1 เขตอำนาจศาลของประเทศไทย

เดิมระบบศาลของประเทศไทยเป็นระบบศาลเดี่ยวโดยศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษารรคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา ซึ่งรวมถึงคดีปกครองด้วยโดยถือว่าคดีปกครองเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง และได้มีแนวความคิดและความพยายามในการจัดตั้งศาลปกครองมาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ<sup>1</sup> ช่วงแรก (พ.ศ. 2476 – พ.ศ. 2516) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าควรหรือไม่ที่จะจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทย ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2517 – พ.ศ. 2538) เป็นช่วงของการหาข้อสรุปว่าศาลปกครองที่จะจัดตั้งขึ้นนั้นควรอยู่ในระบบศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลเดี่ยว” หรือควรแยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรมตาม “ระบบศาลคู่” และช่วงที่สาม (พ.ศ. 2538 – ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ให้มีการจัดตั้งศาลปกครองเป็นระบบศาลคู่ ทั้งนี้เนื่องมาจากเห็นว่าระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรมมีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งในเรื่องวิธีพิจารณาซึ่งเน้นหนักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” ซึ่งผลภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริง และมีข้อบกพร่องในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในเรื่องของเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษา ซึ่งเอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่า “กฎ” ฉบับใดฉบับหนึ่งมีข้อความขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายแม่บท (parent legislation) หรือต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลยในข้อหาว่าฝ่าฝืน “กฎ” นั้นเสียก่อนแล้วจึงให้การต่อสู้ว่า “กฎ” นั้นไม่ชอบ

---

<sup>1</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, น. 61-62.

ด้วยกฎหมาย การที่ตนฝ่าฝืนจึงไม่เป็นความผิดทางอาญา และถึงแม้ว่าศาลจะพิพากษาว่า “กฎ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ไม่มีอำนาจเพิกถอน “กฎ” คงมีอำนาจแต่เพียงปฏิเสธที่จะนำ “กฎ” นั้น มาบังคับแก่คดีที่ศาลกำลังพิจารณาอยู่เท่านั้น ดังนั้น “กฎ” นั้นจึงยังคงมีผลบังคับอยู่ และฝ่ายปกครองก็อาจใช้ “กฎ” นั้นบังคับแก่เอกชนคนอื่นต่อไปอีกก็ได้ ซึ่งศาลในคดีหลังอาจไม่เห็นพ้องด้วยและพิพากษาว่า “กฎ” นั้นชอบด้วยกฎหมายก็เป็นได้<sup>2</sup>

### 1.1.1 เขตอำนาจศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276<sup>3</sup> บัญญัติอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองไว้ และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2542 และได้เปิดทำการศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดในวันที่ 9 มีนาคม 2544

#### 1.1.1.1 โครงสร้างของศาลปกครอง

มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้มีศาลปกครอง 2 ชั้นศาล คือ

ก. ศาลปกครองสูงสุด

ข. ศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

<sup>2</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, น. 70-74.

<sup>3</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 276 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น และจะมีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้

### ข.1 ศาลปกครองกลาง

### ข.2 ศาลปกครองในภูมิภาค

โดยศาลปกครองกลางซึ่งจัดตั้งขึ้นที่กรุงเทพมหานคร มีเขตอำนาจตลอดท้องที่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนครปฐม จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดราชบุรี จังหวัดสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรสงคราม และจังหวัดสมุทรสาคร ส่วนศาลปกครองภูมิภาคนั้น มาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ในระยะเริ่มแรกให้มีจำนวน 16 ศาล หากจะมีการจัดตั้งเพิ่มเติมจะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันมีศาลปกครองภูมิภาคที่เปิดทำการแล้ว 7 แห่ง ได้แก่ ศาลปกครองขอนแก่น ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองนครราชสีมา ศาลปกครองพิษณุโลก ศาลปกครองระยอง ศาลปกครองสงขลา และศาลปกครองนครศรีธรรมราช

#### 1.1.1.2 เขตอำนาจศาลปกครอง

##### ก. คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

บทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลปกครองในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต่าง ๆ ได้แก่ มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กับมาตรา 9<sup>4</sup> และ

---

<sup>4</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

มาตรา 11<sup>5</sup> แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยอาจแยกประเภทคดีปกครองออกได้เป็น 8 ประเภท ดังนี้<sup>6</sup>

(1) คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ซึ่งเป็นไปตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง  
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

<sup>6</sup> ประสาท พงษ์สุวรรณ, “กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย,” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 2 : กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติ, สำนักงานศาลปกครอง, 2548, น. 244-258.

การพิจารณาเกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขและกำหนดจุดก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้าม หรือ การคัดเลือกคู่สัญญาก่อนการทำสัญญาจ้างทำความสะอาดอาคารและบริเวณที่ทำการของ ทางราชการ เป็นต้น การฟ้องคดีประเภทนี้โดยปกติอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น แต่การ ฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดย คณะรัฐมนตรีหรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นอกจากนั้น ตามมาตรา 11 (1) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้ศาลปกครองมี เขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด และในคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจ ศาลปกครองสูงสุดด้วย แต่ในขณะนี้ยังไม่มีประกาศของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดหรือกฎหมายกำหนดให้ฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด คดีเหล่านี้จึงยังอยู่ในเขต อำนาจของศาลปกครองชั้นต้น

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งหมายถึง การกระทำทางกายภาพหรือการปฏิบัติการของ ฝ่ายปกครอง เหตุแห่งการฟ้องคดีประเภทนี้เช่นเดียวกับการฟ้องให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือ กฎตาม (1) คดีพิพาทประเภทนี้ เช่น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุม อาคารดำเนินการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่สามารถแก้ไขให้ถูกต้องตาม กฎหมายได้ หรือการที่เจ้าพนักงานจราจรใช้รถยนต์ของทางราชการยกรถยนต์ของเอกชนที่จอดอยู่ ในที่ห้ามจอด เป็นต้น

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีประเภทนี้เป็นเรื่องที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ตามที่ กฎหมายบัญญัติให้กระทำการ แต่ได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองจะมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด เช่น กรณีผู้ฟ้องคดีได้ร้องทุกข์ต่อผู้ถูก ฟ้องคดีที่ 1 ให้ดำเนินคดีกับนาย ข. ซึ่งทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ดำเนินการ

หรือกรณีผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมให้เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกทำการเปรียบเทียบปรับ เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางบกจึงยึดใบอนุญาตขับขี่และไม่ดำเนินการส่งเรื่องไปให้พนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการต่อไป เป็นต้น

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คดีประเภทนี้จะต้องเป็นกรณีละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือความเสียหายเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีบริการสาธารณะด้านการจราจรในทางพิเศษตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 แต่ละเลยไม่ติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรในทางพิเศษทำให้เอกชนถึงแก่ความตาย เป็นต้น

5) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยสั่งให้ชำระเงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ เช่น กรณีฟ้องขอให้ชำระค่าทดแทนการเวนคืนที่ดินในราคาที่สูงขึ้น หรือการเรียกค่าทดแทนความเสียหายเนื่องจากความเชื่อโดยสุจริตในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นต้น

6) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณามาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วจะเห็นว่าคดีประเภทนี้ นอกจากเอกชนฟ้องหน่วยงานทางปกครองแล้ว รัฐยังสามารถฟ้องเอกชนฐานผิดสัญญาทางปกครองได้ด้วย สำหรับความหมายของสัญญาทางปกครองนั้น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประชุมครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544 ได้อธิบายนิยามในความหมายอย่างกว้างไว้ว่า นอกจากคดีพิพาท

เกี่ยวกับสัญญา 4 ประเภท ที่กำหนดในบทนิยาม ได้แก่ สัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ยังมี ความหมายว่า<sup>7</sup> “เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็น สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจ ทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือ การบริการสาธารณะบรรลุผล” ด้วย สัญญา ที่ถือเป็นสัญญาทางปกครอง เช่น สัญญาสัมปทานป่าไม้ขายเลน สัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร สำนักงานทำการของหน่วยงานราชการ เป็นต้น

7) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อ ศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เช่น กรณีเจ้าท่าฟ้องคดีตามมาตรา 117 ตริ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำ ไทย พระพุทธศักราช 2456 เพื่อให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ก่อสร้างอาคารรุกล้ำคลองสาธารณะซึ่งเจ้าท่า มีคำสั่งให้รื้อถอนแล้วแต่ไม่ดำเนินการ ดำเนินการรื้อถอนอาคารออกไป ทั้งนี้ หลักการตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ ถือเป็นข้อยกเว้นจากหลักการทั่วไปที่ฝ่ายปกครองสามารถบังคับทางปกครองให้เป็นไปตามคำสั่ง ทางปกครองได้ด้วยตนเองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 โดยไม่ จำต้องอาศัยอำนาจของศาลเพื่อบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเช่นนั้น

8) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กล่าวคือ มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้ไม่พอใจในคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 29 วรรคสอง กำหนดให้สิทธิสมาชิกสภาเมืองพัทยา ซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์หรือผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าตอบแทนที่

<sup>7</sup> โภคิน พลกุล, “การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล,” วารสารวิชาการศาล ปกครอง ปี 2 ฉบับที่ 2, น. 59, (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545).

ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน เป็นต้น

ข. คดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติยกเว้นคดีบางประเภทที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนี้

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์

สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร เช่น การสั่งขัง ลดขั้นเงินเดือน เป็นต้น และการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ เช่น การลงโทษทางวินัยตุลาการศาลยุติธรรม แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหารจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลทหาร และการดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ส่วนคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษต่างๆ ได้แก่ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และศาลล้มละลายนั้น ศาลเหล่านี้เป็นศาลในระบบศาลยุติธรรม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงบัญญัติว่า ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง<sup>8</sup>

<sup>8</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ความหมายและความสำคัญของการจัดตั้งศาลปกครอง,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 14 ตอน 1, น. 7-9, (เมษายน 2538).

### 1.1.2 เขตอำนาจศาลยุติธรรม

#### 1.1.2.1 โครงสร้างของศาลยุติธรรม

มาตรา 272 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 1 แห่งพระราชบัญญัติศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมี 3 ชั้นศาล<sup>9</sup> ดังนี้

ก. ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญกรุงเทพใต้ ศาลอาญธนบุรี ศาลจังหวัด ศาลแขวง และศาลยุติธรรมอื่นที่มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดให้เป็นศาลชั้นต้น ซึ่งได้แก่ ศาลแรงงาน (มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522) ศาลภาษีอากร (มาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528) ศาลเยาวชนและครอบครัว (มาตรา 8 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534) ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539) และศาลล้มละลาย (มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542)

ข. ศาลอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค<sup>10</sup> มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น

---

<sup>9</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 272 ศาลยุติธรรมมีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้หรือตามกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

พระราชบัญญัติศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 1 ศาลยุติธรรมตามพระราชบัญญัตินี้มีสามชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

<sup>10</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 3 ศาลอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค

ค. ศาลฎีกา<sup>11</sup> มีอำนาจพิจารณาคดีที่อุทธรณ์พิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค และคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรง และคดีที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษา เช่น คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือส่งคำร้องขอที่ยื่นต่อศาลฎีกา

ทั้งนี้ การอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ ได้แก่ ศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่นนั้น อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาโดยตรง

#### 1.1.2.2 เขตอำนาจศาลยุติธรรม

ตามมาตรา 271 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น ดังนั้น ศาลยุติธรรมจึงเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป โดยคดีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

##### ก. ศาลแพ่ง

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแพ่ง ได้แก่ คดีแพ่งทั้งปวง

##### ข. ศาลอาญา

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลอาญา ได้แก่ คดีอาญาทั้งปวง รวมถึงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

##### ค. ศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ

คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษ ได้แก่ คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลแรงงาน (มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลภาษีอากร (มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณา

<sup>11</sup> พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 23 ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาค และคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยตรงต่อศาลฎีกา ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการอุทธรณ์หรือฎีกา และคดีที่กฎหมายอื่นบัญญัติให้ศาลฎีกามีอำนาจพิจารณาพิพากษา รวมทั้งมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือส่งคำร้องคำขอที่ยื่นต่อศาลฎีกาตามกฎหมาย

คดีที่ศาลฎีกาได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งแล้ว คู่ความไม่มีสิทธิที่จะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกาคัดค้านคดีนั้นต่อไป

คดีภาษีอากร พ.ศ. 2528) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว (มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534) คดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539) และคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลล้มละลาย (มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542)

เมื่อพิจารณาเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลต่าง ๆ แล้ว เห็นได้ว่า ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำละเมิดหรือกระทำการอย่างอื่นที่มิกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบ ยกเว้นเฉพาะคดีปกครองบางประเภทตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ดังนั้น โดยหลักแล้วคดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ ที่ไม่เข้าข่ายยกเว้นดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

## 1.2 การวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาลในประเทศไทย

เนื่องจากมาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองซึ่งเป็นระบบศาลคู่ขึ้นในประเทศไทย จึงได้มีการบัญญัติให้ "คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล" เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระงับการขัดกันแห่งเขตอำนาจศาลและแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองกับศาลอื่นไว้ในมาตรา 248<sup>12</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา 248 ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่น และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นกรรมการ

หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

### 1.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มีดังนี้ ประธานศาลฎีกาเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วยประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ประธานศาลอื่น (ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอื่นเพิ่มขึ้น) และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 1 คน ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 1 คน ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดจำนวน 1 คน และผู้มีความรู้และประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มีใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมของคณะกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจำนวน 1 คน มีเลขานุการศาลฎีกาเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

### 1.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยปัญหาที่เกิดจากการขัดกันของเขตอำนาจศาลและคำพิพากษามาตามบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มี 2 กรณี<sup>13</sup> ดังนี้

#### 1.2.2.1 การขัดแย้งในลักษณะที่ศาลเห็นว่าตนมีอำนาจ

การขัดแย้งกันในลักษณะนี้เกิดขึ้นเมื่อมีการยื่นฟ้อง และศาลเห็นว่าตนมีอำนาจจึงรับฟ้องไว้ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

ก. กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใดศาลหนึ่ง แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องโต้แย้งว่าคดีอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่ง (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง)<sup>14</sup> เช่น เมื่อโจทก์ฟ้องคดีและศาล

<sup>13</sup> โกดิน พลกุล, "การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล," วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 2, น. 22-27, (พฤษภาคม-ธันวาคม 2545).

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 10 ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

ยุติธรรมรับฟ้องไว้แล้ว แต่จำเลยเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือต่อมาศาลที่รับฟ้อง เห็นเองว่าตนไม่มีอำนาจ

ข. กรณีที่มีการนำข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป (มาตรา 12 วรรคหนึ่ง<sup>15</sup> ประกอบมาตรา 10) แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องในทุกศาลได้แย้งว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น หรือคู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีไว้ต่อศาลหนึ่ง แต่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดี

(1) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าร่วคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(2) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าร่วคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(3) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (1) และ (2) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (3) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

มาตรา 12 ในกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ถ้าคู่ความหรือศาลเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง ให้นำความในมาตรา 10 และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด แต่ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเหตุว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วหากศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจเช่นกัน ให้ศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 11 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในอีกศาลหนึ่งโต้แย้งว่าคดีที่ตนถูกฟ้องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือต่อมาศาลที่รับฟ้องเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

เมื่อเกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีต้องยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ซึ่งศาลที่รับฟ้องต้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความหรือคู่กรณีร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลที่รับฟ้องไว้แล้วเห็นเองในภายหลังว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นก่อนมีคำพิพากษา ก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน (มาตรา 10 วรรคสาม)

ความเห็นระหว่างศาลอาจมีได้ 2 กรณี คือ

กรณีสองศาลเห็นพ้องกัน เมื่อศาลที่ส่งความเห็นเห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของตนและศาลที่รับความเห็นเห็นพ้องด้วยก็จะแจ้งความเห็นกลับไป เพื่อให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป หรือหากศาลที่ส่งความเห็นเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งและศาลที่รับความเห็นเห็นพ้องด้วยก็จะแจ้งไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งโอนคดีไปยังศาลที่รับความเห็นหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (1) หรือ (2)) เห็นได้ว่า กรณีนี้ไม่มีการขัดแย้งกันเรื่องเขตอำนาจศาล จึงไม่ต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย

กรณีสองศาลเห็นแตกต่างกัน ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกัน ศาลที่ส่งความเห็นต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยต่อไป (มาตรา 10 วรรคหนึ่ง (3) และมาตรา 12 วรรคหนึ่ง)

#### 1.2.2.2 การขัดแย้งในลักษณะที่ศาลเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

การขัดแย้งในลักษณะนี้เป็นกรณีศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีอำนาจ จึงไม่รับฟ้อง ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

ก. กรณีศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน การโต้แย้งทำได้โดยการอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป หรือนำคดีไปฟ้องยังศาลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจ กรณีนี้จะไม่มีการขัดแย้งกันเรื่องเขตอำนาจศาล จึงไม่มีกรณีที่จะมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ

ข. กรณีทั้งสองศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน (มาตรา 12 วรรคสอง) การขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในกรณีนี้เกิดขึ้นเนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลหนึ่งแล้ว ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ และเมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีไปฟ้องอีกศาลหนึ่ง

ศาลดังกล่าวก็ไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจรับฟ้องเช่นกัน ศาลที่มีการฟ้องคดีครั้งหลังต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยต่อไป โดยที่คู่ความหรือคู่กรณีไม่ต้องโต้แย้งตั้งเช่นกรณีที่ศาลรับฟ้องเพราะเป็นหน้าที่ของศาลที่จะดำเนินการ เช่น มีการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ศาลยุติธรรมไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมา เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็เห็นว่าคดีดังกล่าวไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน กรณีนี้ศาลปกครองต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะเป็นที่สุด ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นของศาลนั้น จะยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีกไม่ได้

## 2. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นในประเทศไทย

แนวความคิดในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นในประเทศไทยมี 2 วิธี คือ การส่งประเด็นไปยังศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อวินิจฉัยประเด็นนั้น และการให้ศาลที่มีเขตอำนาจในประเด็นหลักวินิจฉัยประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น โดยได้มีการเสนอแนวความคิดในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

### 2.1 แนวความคิดในการส่งประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นไปให้ศาลที่มีเขตอำนาจวินิจฉัย

ในการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครองและการพิจารณากฎหมายว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีการเสนอแนวความคิดในการส่งประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นไปให้ศาลที่มีเขตอำนาจในประเด็นหลักวินิจฉัยก่อนที่ศาลที่มีเขตอำนาจในประเด็นหลักจะพิพากษาคดี ดังนี้

### 2.1.1 การเสนอความเห็นในการส่งประเด็นของคณะกรรมการศึกษาแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองของศาลยุติธรรม

คณะกรรมการศึกษาแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองของกระทรวงยุติธรรมได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลปกครอง โดยได้เสนอความเห็นไว้ว่า

"สำหรับการฟ้องคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกับคดีปกครอง ศาลแพ่งหรือศาลอาญาจะวินิจฉัยชี้ขาดในประเด็นทางปกครองไม่ได้ แต่จะต้องส่งประเด็นทางปกครองให้ศาลปกครองวินิจฉัย และศาลแพ่งหรือศาลอาญาจะพิพากษาคดีนั้นได้ก็ต่อเมื่อคำวินิจฉัยในประเด็นทางปกครองนั้นถึงที่สุดแล้ว ในกรณีที่คู่ความได้ฟ้องเป็นคดีปกครองด้วยนั้น ศาลแพ่งหรือศาลอาญาจะต้องรอการพิพากษาคดีนั้นไว้ก่อน จนกว่าประเด็นทางปกครองจะถึงที่สุด จึงจะพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญานั้นได้ ทั้งนี้ คำวินิจฉัยในประเด็นทางปกครองย่อมมีผลผูกพันคู่ความในคดีแพ่งและคดีอาญา"<sup>16</sup>

ซึ่งเป็นการเสนอความเห็นให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่ง และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาส่งประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองให้ศาลปกครองวินิจฉัยก่อนที่จะพิพากษาคดีแพ่งหรือคดีอาญา และในกรณีที่คู่ความได้ฟ้องเป็นคดีปกครองด้วย ศาลแพ่งหรือศาลอาญาจะต้องรอการพิจารณาคดีไว้ก่อนจะมีการวินิจฉัยที่ถึงที่สุดในประเด็นพิพาททางปกครอง และได้ระบุไว้ด้วยว่าให้คำวินิจฉัยในประเด็นทางปกครองผูกพันคู่ความในคดีแพ่งและคดีอาญา

อย่างไรก็ตาม ไม่ปรากฏว่าได้มีการนำข้อเสนอของคณะกรรมการศึกษาแนวทางการจัดตั้งศาลปกครองของกระทรวงยุติธรรมดังกล่าวไปประกอบในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... แต่อย่างใด

### 2.1.2 การเสนอบทบัญญัติในการส่งประเด็นของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... (สภาผู้แทนราษฎร)

ในการประชุมของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร ในการประชุมครั้งที่ 5/2541 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2541 กรรมการการวิสามัญฯ (รศ.ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์) ได้เสนอ

<sup>16</sup> กมลชัย รัตนสกววงศ์, "รายงานการศึกษาเรื่ององค์การวินิจฉัยคดีปกครอง, คณะกรรมการการบริหารและการยุติธรรม วุฒิสภา," กฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 200-201.

ปัญหาเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นเกี่ยวพันกันระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ต่อมา ในการประชุมครั้งที่ 6/2541 เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2541 เลขาธิการฯ (นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์) ได้เสนอร่างมาตรา 11 ทวิ ดังนี้

“มาตรา 11 ทวิ ในการพิจารณาคดีปกครอง ถ้ามีปัญหาข้อกฎหมายในประเด็นซึ่งมิใช่ คดีพิพาทตามมาตรา 8 (เขตอำนาจศาลปกครอง) ให้ศาลปกครองนั้นพิจารณาข้อเท็จจริงที่ เกี่ยวข้องให้เป็นที่ยุติและรอการพิจารณาคดีไว้ แล้วส่งปัญหาข้อกฎหมายนั้นไปยังศาลที่มีเขต อำนาจเพื่อพิจารณาและแจ้งผลการวินิจฉัยให้คู่กรณีและศาลปกครองทราบ

คู่กรณีอาจโต้แย้งคำวินิจฉัยของศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาปัญหา ข้อกฎหมายที่ส่งมานั้นได้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลนั้นเสมือนหนึ่งเป็นคดีที่ อยู่ในการพิจารณาของศาลดังกล่าว

ให้ศาลปกครองพิจารณาโดยถือตามผลแห่งการวินิจฉัยอันถึงที่สุดของศาลที่มีเขต อำนาจวินิจฉัยในปัญหาข้อกฎหมายนั้น

ให้นำความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม มาใช้บังคับแก่การพิจารณาคดีของ ศาลอื่นด้วยโดยอนุโลม”

ร่างมาตรา 11 ทวิ ดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า ถ้าในคดีปกครองมีประเด็นเกี่ยวพันที่อยู่ ในเขตอำนาจของศาลอื่น ก็ให้ส่งประเด็นไปให้ศาลนั้นวินิจฉัย โดยศาลปกครองต้องถือตามผล การวินิจฉัยที่ถึงที่สุดของศาลที่มีเขตอำนาจ และบทบัญญัตินี้ให้นำไปใช้ในการพิจารณาคดีของ ศาลอื่นด้วยโดยอนุโลม ซึ่งหมายความว่า หากในคดีของศาลยุติธรรมมีประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลปกครองก็ต้องส่งประเด็นไปยังศาลปกครอง และผลการวินิจฉัยของศาลปกครองผูกพัน ศาลยุติธรรม ซึ่งในการประชุมครั้งดังกล่าว และในการประชุมครั้งที่ 16/2541 เมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2541 คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและ วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... มีมติเห็นชอบกับร่างมาตรา 11 ทวิ ดังกล่าว

แต่เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2542 สภาผู้แทนราษฎรมิได้เห็นด้วย กับการเพิ่มร่างมาตรา 11 ทวิ ตามที่คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. .... ของสภาผู้แทนราษฎร เสนอข้างต้น

### 2.1.3 การเสนอทบทวนปฏิบัติในการส่งประเด็นในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วย การที่ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. .... ของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นสรุปได้ว่า กรณีข้อเท็จจริงเดียวกันอาจจะฟ้องศาลได้ 2 กรณี คือ

กรณีที่หนึ่ง ข้อเท็จจริงเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกันตั้งแต่สองศาล ขึ้นไป ซึ่งจะมีเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจรับฟ้อง

กรณีที่สอง ข้อเท็จจริงเดียวกันมีประเด็นเกี่ยวพันกันจึงสามารถฟ้องต่อศาลได้ สองศาล และทั้งสองศาลมีอำนาจรับฟ้องได้ เป็นกรณีที่ไม่มีปัญหาเขตอำนาจศาล แต่ในสาระของ ข้อเท็จจริงเดียวกันจะมีประเด็นเกี่ยวพันกันที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญาซึ่ง จะให้ยุติข้อเท็จจริงที่ศาลอาญา โดยในกรณีที่สองเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองและ ศาลยุติธรรมและมีคำขอแตกต่างกัน เช่น ในคดีอาญาฟ้องขอให้ลงโทษจำเลย แต่ในคดีปกครอง ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นต้น

เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่สองจึงได้มีการเสนอร่างมาตรา 14 ดังนี้

“ในกรณีที่มีการฟ้องคดีใดต่อศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป และความปรากฏต่อศาลใด ศาลหนึ่งว่าประเด็นแห่งคดีดังกล่าวเป็นอย่างเดียวกัน ให้ศาลนั้นแจ้งให้ศาลอื่นที่รับฟ้องคดีที่มี ประเด็นเดียวกันทราบ และส่งเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดว่าการพิจารณา ประเด็นแห่งคดีนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ในการนี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องรอการพิจารณาไว้ ชั่วคราว

ในกรณีที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดว่า ประเด็นแห่งคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของ ศาลใด ให้ประเด็นแห่งคดีดังกล่าวเป็นอันยุติตามผลการพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจนั้น”

แต่ผู้แทนของกระทรวงยุติธรรมมีความเห็นว่า ถ้าจะให้ศาลอาญารอการพิจารณาของ ศาลปกครองคงทำไม่ได้ เนื่องจากการพิจารณาคดีอาญาดำเนินการต่อหน้าจำเลยซึ่งเป็น หลักการคุ้มครองจำเลย แต่ถ้าเป็นคดีแพ่งกับคดีปกครองก็สามารถทำได้ ร่างมาตรา 14 ดังกล่าว จึงไม่ผ่านการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5<sup>17</sup>

<sup>17</sup> รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 ครั้งที่ 3 วันที่ 24 พฤศจิกายน 2541, น. 7-10 และ 14 อ้างใน พรทิวา ไสวสุวรรณวงศ์, การแก้ปัญหาคัดกันของอำนาจศาล ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองในประเทศไทย, น. 99-100.

การเสนอบทบัญญัติในการส่งประเด็นตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 5 นี้ เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีที่มีการฟ้องคดีที่มีประเด็นเดียวกันต่อศาล 2 ศาล (ศาลปกครองและศาลยุติธรรม) แล้วเท่านั้น โดยประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนในคดีหนึ่งอาจจะเป็นประเด็นหลักแห่งคดีในอีกคดีหนึ่งก็ได้ ซึ่งไม่รวมถึงคดีที่มีประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นที่มีการฟ้องคดีต่อศาลเพียงศาลเดียว

## 2.2 การให้ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น

เมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองในระบบศาลคู่ โดยไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จึงได้กำหนดไว้ในข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ว่า

“ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้”

ซึ่งเห็นได้ว่า ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดได้เล็งเห็นถึงปัญหาเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลต่างระบบกัน<sup>18</sup> และเห็นว่าไม่มีกฎหมายใดบัญญัติในเรื่องนี้ไว้ จึงได้กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ให้ศาลปกครองที่รับฟ้องประเด็นหลักมีอำนาจพิจารณาประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นได้ และได้มีการให้ความเห็นว่า หลักเกณฑ์นี้มีขึ้นเพื่อแก้ปัญหาให้ต้องมีการส่งประเด็นไปวินิจฉัยโดยศาลต่างระบบกันเพราะจะทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้ามาก โดยถือหลักว่าศาลที่รับฟ้องประเด็นหลักไว้

<sup>18</sup> ระเบียบข้อนี้ครอบคลุมถึงปัญหาเกี่ยวกับประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจทางพื้นที่ของศาลปกครองชั้นต้นอื่นด้วย

พิจารณาย่อมมีอำนาจพิจารณาประเด็นย่อยที่เกี่ยวข้องกันได้ แม้ประเด็นย่อยนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้<sup>19</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เกิดปัญหาเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นในคดีที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นในคดีของศาลยุติธรรมไม่มีกฎหมายใดบัญญัติไว้ นอกจากนั้นระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิใช่กฎหมายในระดับพระราชบัญญัติจึงไม่มีผลบังคับใช้กับองค์กรอื่น

---

<sup>19</sup> โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 1 เล่มที่ 1, น. 106, (มกราคม-เมษายน 2544). และประสาท พงษ์สุวรรณ, กฎหมายว่าด้วยคดีปกครองของไทย, น. 262.