

บทที่ 4

แนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลกรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนในคดี
ของศาลปกครองสูงสุด และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของประเทศไทย

เดิมก่อนการเปิดทำการศาลปกครอง ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา โดยถือว่าคดีปกครองเป็นคดีแพ่งประเภทหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากเนื้อหาในประเด็นแห่งคดีแล้วมีคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่เป็นคดีคนละประเภทกับประเด็นวินิจฉัยผลสุดท้ายของคดี ตัวอย่างเช่น

(1) กรณีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นพิพาททางปกครอง และประเด็นวินิจฉัยผลสุดท้ายของคดีเป็นประเด็นพิพาททางแพ่ง

- กรณีการทำพินัยกรรมเอกสารฝ่ายเมืองตามมาตรา 1658 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติให้กรมการอำเภอเป็นผู้ทำ ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2495 (มาตรา 40 วรรคสาม) บัญญัติให้โอนอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอไปเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ นายอำเภอจึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการทำพินัยกรรมเอกสารฝ่ายเมือง ถ้านายอำเภอไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ผู้ที่จะทำพินัยกรรมเอกสารฝ่ายเมืองแทนก็คือผู้รักษาราชการแทนตามมาตรา 42 การที่นายอำเภอมาปฏิบัติราชการ แต่ติดราชการอื่นจึงให้ปลัดอำเภอไปดำเนินการแทนเพื่อให้งานเสร็จโดยเร็ว ปลัดอำเภอเป็นแต่เพียงผู้ทำงานแทนนายอำเภอ มิใช่ผู้รักษาราชการแทนนายอำเภอ การทำพินัยกรรมเอกสารฝ่ายเมืองจึงเป็นการทำไปโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ ขัดต่อมาตรา 1658 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตกเป็นโมฆะตามมาตรา 1705 แต่เนื่องจากพินัยกรรมนั้นเจ้ามรดกได้ทำต่อหน้าพยานอย่างน้อย 2 คน พร้อมกัน จึงเข้าแบบพินัยกรรมธรรมดาตามมาตรา 1656 จึงสมบูรณ์ใช้ได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1612/2515)

(2) กรณีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นพิพาททางแพ่ง และประเด็นวินิจฉัยผลสุดท้ายของคดีเป็นประเด็นพิพาททางปกครอง

- โจทก์ได้จับจองที่ดินพิพาทตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยมีใบเหี้ยบย่ำและได้ทำประโยชน์แล้ว แต่เมื่อโจทก์ขอใบรับรองการทำประโยชน์ นายอำเภอกลับสั่งงดไม่ขึ้นทะเบียนให้เนื่องจากจำเลย (กองทัพอากาศ) จะขยายสนามบิน ศาลฎีกาเห็นว่า โจทก์มิได้ขาดสิทธิครอบครองที่พิพาทแต่อย่างใด จำเลยจะถือว่าที่ดินพิพาทปลอดการจับจองไม่ได้ เพราะโจทก์ได้ขอคำรับรองไว้โดยชอบแล้ว แต่นายอำเภอตัดสินใจเองเพราะเหตุนอกเหนือประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อได้มีพระราชบัญญัติเวนคืนที่ดินพิพาท จำเลยจะมีสิทธิเข้าครอบครองที่ดินพิพาทได้ก็ต่อเมื่อได้ใช้เงินหรือวางเงินค่าทดแทนตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2497 (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1022-1024/2546)

- กรณีผู้รับมอบอำนาจตายก่อนจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ หนังสือมอบอำนาจย่อมระงับสิ้นไปตามมาตรา 826 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เจ้าพนักงานที่ดินรู้อยู่แล้วว่าผู้มอบอำนาจตายแต่ยังดำเนินการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ กรมที่ดินมีอำนาจสั่งเพิกถอนและแก้ไขรายการจดทะเบียนที่ดินและโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อมีการเพิกถอนการจดทะเบียน ทรัพย์สินจึงกลับคืนไปยังเจ้าของที่แท้จริง กรมที่ดินต้องร่วมรับผิดชอบโจทก์ซึ่งเป็นผู้ที่ซื้อที่ดินต่อจากผู้ซื้อรายแรกตามมาตรา 76 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 926/2530)

(3) กรณีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นพิพาททางปกครอง และประเด็นวินิจฉัยผลสุดท้ายของคดีเป็นประเด็นพิพาททางอาญา

- กรณีประกาศห้ามนำสุกรเข้ามาในเขตเทศบาลตามพระราชบัญญัติป้องกันการค้ากำไรเกินควรฯ เนื่องจากจะทำให้รายได้ของเทศบาลตกต่ำ และไม่ปลอดภัยแก่สวัสดิภาพของผู้บริโภคนั้นไม่เกี่ยวกับการป้องกันการการค้ากำไรเกินควร จึงเป็นการออกประกาศนอกเหนือกฎหมายโดยปราศจากอำนาจ ดังนั้น การฝ่าฝืนไม่เป็นความผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1677/2498)

- กรณีตามประกาศคณะกรรมการส่วนจังหวัดที่ออกตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควรฯ โจทก์มิได้แสดงแจ้งชัดว่า ที่ห้ามสุกรมีชีวิตรั่วเข้าไปในเขตนั้นมีวัตถุประสงค์อย่างไร และเป็นที่รู้กันทั่วไปว่าการห้ามมิให้ขนย้ายสุกรมีชีวิตรั่วเข้าไปในท้องที่ตามประกาศนั้น ย่อมทำให้สุกรมีชีวิตรั่วในท้องที่นั้นมีปริมาณลดน้อยลงอันจะทำให้ราคาสูงขึ้น

ประกาศดังกล่าวจึงมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการค้ากำไรเกินควร ไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ให้อำนาจคณะกรรมการไว้ การที่จำเลยฝ่าฝืนจึงไม่มีความผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1110/2512)

- กรณีการแต่งตั้งเสมียนตราอำเภอให้เป็นสมุห์บัญชีสุขาภิบาลเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอจึงไม่มีอำนาจที่จะแต่งตั้งได้ การที่นายอำเภอสั่งให้จำเลยไปปฏิบัติหน้าที่สมุห์บัญชีสุขาภิบาลซึ่งเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเลยไม่มีฐานะเป็นพนักงานของสุขาภิบาลและไม่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย จึงไม่อาจลงโทษจำเลยตามมาตรา 147 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 7188/2538)

- กรณีเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารที่ไม่มั่นคงแข็งแรงหรือไม่ปลอดภัย แต่เจ้าของอาคารไม่ปฏิบัติตาม เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงเข้าไปทำการรื้อถอนอาคาร โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของอาคารจึงฟ้องเจ้าพนักงานท้องถิ่นว่าทำให้เสียหาย ศาลฎีกาเห็นว่า เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจรื้อถอนได้ตามมาตรา 11 ทวิ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 จึงไม่มีมูลความผิดฐานทำให้เสียหาย (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1097/2507)

จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาข้างต้นเห็นได้ว่า ก่อนการเปิดทำการศาลปกครอง กรณีไม่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการพิจารณาพิพากษาประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่เป็นประเภทคดีที่แตกต่างจากประเด็นวินิจฉัยผลสุดท้ายของคดี

ภายหลังจากการเปิดทำการศาลปกครองแล้ว แม้จะมีการฟ้องคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นต่อศาลยุติธรรม แต่ยังไม่ปรากฏคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่เป็นประเด็นพิพาททางปกครองในคดีของศาลยุติธรรมไม่ว่าจะเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีแพ่งหรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีอาญา แต่ในส่วน of ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่เป็นประเด็นพิพาททางแพ่ง ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมจำนวนมาก นอกจากนั้น ในคดีประเภทดังกล่าวเกิดปัญหาการขัดกันแห่งเขตอำนาจศาล ทั้งในกรณีที่ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และในกรณีที่ทั้งสองศาลเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน จึงมีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

พ.ศ. 2542 และได้มีคำวินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวเป็นจำนวนมากเช่นกัน ดังนั้น การศึกษาแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนจึงศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

1. แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจในคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และประเด็นวินิจฉัยผลสุดท้ายของคดีตามคำขอของผู้ฟ้องคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ซึ่งมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ดังนี้

1.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.1.1 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

1.1.1.1 กรณีที่มีการอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

- กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินโดยมีหลักฐานโฉนดที่ดินกล่าวอ้างว่า องค์การบริหารส่วนตำบลก่อสร้างถนนคอนกรีตผ่านที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีไม่ยินยอมหรืออุทธรณ์ให้จึงขอให้ที่ดินที่องค์การบริหารส่วนตำบลปรับปรุงเป็นถนนเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยตามที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า การที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ก่อสร้างถนนคอนกรีตในทางพิพาทเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในการที่จะวินิจฉัยประเด็นดังกล่าว มีประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ตามนัยข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ว่า ทางพิพาทที่มีการก่อสร้างเป็นถนนคอนกรีตตามฟ้องเป็นทางสาธารณประโยชน์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นทางภาระจำยอมที่ผู้ฟ้องคดีอนุญาตให้ราษฎรหมู่ที่ 3 ใช้เป็นทางเข้า-ออกหมู่บ้าน ซึ่งศาลเห็นว่า ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า เจ้าของที่ดินเดิมได้อุทธรณ์ที่ดินให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยายแล้ว และทางดังกล่าวมีสภาพเป็นทางสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก่อนที่ผู้ฟ้องคดี

จะได้รับโอนที่ดินแปลงพิพาทนี้ การที่องค์การบริหารส่วนตำบลปรับปรุงก่อสร้างทางพิพาทเป็นถนนคอนกรีต จึงไม่อาจรับฟังว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.44/2546)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนโอนที่ดินมรดกของผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การจดทะเบียนโอนมรดกตามมาตรา 81 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาว่าการจดทะเบียนโอนมรดกอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ต้องพิจารณาทั้งรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการจดทะเบียนโอนมรดก และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในการรับมรดกของทายาทผู้มีสิทธิรับมรดก อันถือเป็นสาระสำคัญของการจดทะเบียนโอนมรดก แม้ว่าจะต้องวินิจฉัยถึงสิทธิในการรับมรดกของผู้ฟ้องคดีอันเป็นประเด็นเกี่ยวพันกับประเด็นหลักแห่งคดี ศาลปกครองก็มีอำนาจวินิจฉัยได้ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.69/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอลอกโฉนดที่ดินโดยใช้หลักฐานใบจอง (น.ส. 2) แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ประธานกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล) คัดค้าน จึงได้มีการตรวจสอบและต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) มีคำสั่งเพิกถอนใบจองดังกล่าวโดยอ้างว่า คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด มีมติให้เพิกถอนเนื่องจากเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งเพิกถอนใบจอง เพิกถอนการคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งเพิกถอนใบจองเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีแล้ว และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากศาลปกครองจำเป็นต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทก่อนที่จะวินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นประเด็นหลักแห่งคดีแล้ว ศาลปกครองย่อมมีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวก่อนได้ ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 348/2546)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (ช่างรังวัด) ดำเนินการรังวัดที่ดินตามคำขอของเจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยมิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีมาชี้ระวางแนวเขตทำให้มีการรังวัดรูล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ได้แก้ไขรูปแผนที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนการแก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีหน้าที่ตามกฎหมายระวางฉบับที่ 31 (พ.ศ. 2531) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่จะต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีผู้มีชื่อเป็นเจ้าของที่ดินข้างเคียงทราบเพื่อนำชี้รังวัด ฉะนั้น การแก้ไขโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้กระทำการสอบเขตที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างว่าไม่ได้มีการแจ้งผู้ฟ้องคดีให้ไประวางชี้แนวเขต อันเป็นการโต้แย้งว่าการรังวัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการรังวัดที่กฎหมายกำหนด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจที่ศาลปกครองจะพิจารณาวินิจฉัยได้ และจะต้องพิจารณาให้ได้ความว่าที่ดินที่พิพาทเป็นของใคร อันเป็นประเด็นโต้แย้งที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาท ซึ่งแม้ในประเด็นนี้ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 612/2546)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้อำนวยการส่วนจดทะเบียนธุรกิจกลาง) ปฏิเสธไม่รับจดทะเบียนนิติบุคคลให้เพิ่มทุนบริษัทตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีและให้ผู้ถูกฟ้องคดีรับจดทะเบียนตามคำขอของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า กรณีเป็นการฟ้องว่านายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีประเด็นหลักว่าคำสั่งทางปกครองของนายทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกรุงเทพมหานครชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีประเด็นรองที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการถูกต้องครบถ้วนตามมาตรา 1119 และมาตรา 1222 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ แม้เป็นประเด็นที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาก็ตาม แต่ศาลปกครองชั้นต้นก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นนี้ได้ เพราะเป็นประเด็นรองเกี่ยวพันกับประเด็นหลักจำเป็นต้อง

วินิจฉัยก่อนการวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดี ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 631/2546)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มีผู้ขอออกโฉนดที่ดินทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอออกโฉนดและรายงานกรมที่ดินเพื่อส่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้จะมีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ต้องวินิจฉัยก่อน ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 675/2546)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร) จดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การดำเนินการเปลี่ยนแปลงผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุดของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งได้ และคดีนี้มีข้อหาหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และคำขอที่ให้ศาลพิพากษาเพิกถอนการจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงผู้จัดการอาคารชุดของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นประเด็นหลัก เมื่อมีประเด็นอื่นที่ต้องวินิจฉัยก่อนอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น เพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 325/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ แต่ได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดี (กรมที่ดิน) ออกโฉนดที่ดินให้แก่เอกชนรายอื่นแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการออกโฉนดที่ดินพิพาทชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 และเมื่อจะต้องพิจารณาว่าที่ดินพิพาทควรจะเป็นของผู้ใดซึ่งเป็นประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน แม้จะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะพิจารณาพิพากษาในประเด็นนี้ได้ ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 939/2548)

1.1.1.2 กรณีที่ไม่มีการอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

- กรณีผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออก น.ส. 3 ก. โดยมีหลักฐานเดิมเป็น ส.ค. 1 แต่มีผู้โต้แย้งคัดค้าน และผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) มีคำสั่งว่าไม่อาจดำเนินการออก น.ส. 3 ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอได้เนื่องจาก ส.ค. 1 ฉบับดังกล่าว ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งใหม่โดยให้ดำเนินการออก น.ส. 3 ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุที่ไม่ออก น.ส. 3 ก. ให้แก่ผู้ฟ้องคดีว่า ส.ค. 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้สอบสวนพยานหลักฐานของผู้โต้แย้งคัดค้านหรือไม่ การดำเนินการดังกล่าวมิใช่การสอบสวนเปรียบเทียบ คำสั่งดังกล่าวจึงมิใช่คำสั่งตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นเพียงการสั่งการตามหน้าที่โดยทั่วไป และผู้ถูกฟ้องคดีไม่รายงานผลการสอบสวนและเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดให้พิจารณาดำเนินการ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีกลับดำเนินการปิดประกาศออก น.ส. 3 ก. เมื่อมีผู้โต้แย้งคัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชอบด้วยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และคำสั่งกรมที่ดินที่ 23/2513 เรื่องจำหน่าย ส.ค. 1 ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดิน ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2543 ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.40/2547)

- กรณีวัดกล่าวอ้างว่าสำนักงานราชพัสดุจังหวัดได้นำที่ดินของวัดไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ขอให้เพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ามิประเด็นต้องวินิจฉัยว่าการที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัดนำที่ดินพิพาทไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลเห็นว่า การวินิจฉัยประเด็นจำเป็นต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการที่เอกชนบริจาคที่ดินให้แก่วัดเมื่อปี พ.ศ. 2481 เพื่อสร้างอาคารเรียนของโรงเรียนวัดเป็นการบริจาคให้แก่วัดหรือโรงเรียน และเห็นว่าเป็นการบริจาคที่ดินเพื่อสร้างโรงเรียนวัดและวัดเป็นผู้แจ้ง

การครอบครอง (ส.ค.1) ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่ธรณีสงฆ์ ดังนั้น การที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัดและกรมธนารักษ์นำที่ธรณีสงฆ์ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2547)

- กรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินตาม ส.ค.1 ของผู้ฟ้องคดี โดยไม่มีการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและเจ้าของที่ดินเดิมทราบ เป็นการกระทำโดยไม่เปิดเผย ขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีแล้ว ศาลจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.27/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ที่ไม่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีต่อไป ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ที่ดินพิพาทมีลักษณะเป็นหนองน้ำขนาดใหญ่ทั่วบริเวณอันเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือว่าได้มีการสละการครอบครองและการครอบครองที่ดินดังกล่าวยอมสละคืนลงตามมาตรา 1377 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินพิพาทจึงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ 5 และข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 135/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีซื้อที่ดินซึ่งแบ่งแยกมาจากที่ดินตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 241 และออกเป็น น.ส. 3 ก. ฉบับใหม่ในนามของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (อธิบดีกรมที่ดิน) มีคำสั่งเพิกถอนการจดทะเบียนแบ่งขายและเพิกถอน น.ส. 3 ก. ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่ามีการแก้ไขเนื้อที่ใน น.ส. 3 ก. เลขที่ 241 โดยไม่ชอบ แล้วแก้ไขเนื้อที่กลับไปตามเดิม ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และให้ น.ส. 3 ก. ของผู้ฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งที่เพิกถอนรายการจดทะเบียนแบ่งขายที่ดินและเอกสารสิทธิ น.ส. 3 ก. โดยอ้างเหตุแห่งการเพิกถอนสืบเนื่องมาจากการกระทำตลาดเคลื่อนของเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยตรง ไม่ได้เกิดจากการโต้แย้งสิทธิในทรัพย์สินแต่ประการใด จึงเป็นคดีพิพาท

เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 877/2548)

1.1.2 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

1.1.2.1 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นหลักแห่งคดี

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ จึงขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (อธิบดีกรมที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัด) ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิเสธไม่ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ประเด็นหลักแห่งคดีนี้จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.199/2548)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ออกโฉนดที่ดินให้แก่เอกชนรายอื่นทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ข้อพิพาทในคดีนี้มีสาเหตุมาจากการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินแล้วมีเอกชนรายอื่นคัดค้านการรังวัด ผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำการสอบสวนใกล้เคียงแต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ตามมาตรา 69 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง การที่ศาลจะสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของฝ่ายใดนั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงการได้มาและการครอบครองในที่ดินพิพาทเสียก่อนว่าผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ประเด็นหลักแห่งคดีจึงเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 719/2548)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (องค์การบริหารส่วนตำบล) มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าอาคารดังกล่าวปลูกสร้างอยู่ในที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ก่อนที่ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าคำสั่งของ

ของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ต้องได้ข้อยุติเสียก่อนว่าที่ดินที่ก่อสร้างอาคารที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้รื้อถอนนั้น เป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ประเด็นหลักที่พิพาทกันในคดี คือ ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบหรือไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 753/2548)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (อธิบดีกรมที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนายอำเภอ) ออก น.ส. 3 ก. ให้แก่บุคคลอื่นโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำเท็จว่าซื้อที่ดินจากผู้ฟ้องคดีและมีการปลอมลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี และผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้เอกสารดังกล่าวเป็นหลักฐานในการออก น.ส. 3 ก. ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอน น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้แย้งว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี การที่ศาลจะพิพากษาเพิกถอน น.ส. 3 ก. ดังกล่าวได้หรือไม่ ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความแน่ชัดว่าผู้ฟ้องคดียังคงมีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทหรือได้ขายให้แก่นายสุขุมฯ แล้ว ประเด็นหลักที่พิพาทจึงเป็นกรณีพิสูจน์สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทว่าเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นของนายสุขุมฯ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 904/2548)

1.1.2.2 กรณีที่ต้องว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญจำเป็น หรือเป็นประเด็นโดยตรง

- กรณีเอกชนฟ้องว่า ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินไร่ปลายนา แต่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมที่ดินและสำนักงานที่ดินจังหวัด) ได้ร่วมกันออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นสำคัญ โดยไม่มีประเด็นโต้แย้งเรื่องการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่ศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้นั้น ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทมีใช่ที่สาธารณประโยชน์ แต่เป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งห้ามีสิทธิครอบครอง ดังนั้น คดีนี้จึงมีประเด็นเรื่องโต้แย้งสิทธิในที่ดินโดยตรง จึงเป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับ สิทธิในที่ดิน ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2547 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 424/2548)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมธนารักษ์) นำที่ดินของผู้ฟ้องคดีไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุโดยมิชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนที่ดินพิพาทจากการเป็นที่ราชพัสดุและให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (สำนักงานที่ดินอำเภอ) ออกเอกสารสิทธิในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ จำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ราชพัสดุเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี โดยในการพิจารณาสหสิทธิในที่ดินต้องเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน อีกทั้งมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้ให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คดีจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 767/2548)

1.1.2.3 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ยุติเสียก่อน

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (คณะกรรมการประสานการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด) มีมติไม่รับคำร้องร้องเรียนกรณีมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยให้เหตุผลว่าไม่มีพยานหลักฐานยืนยันและไม่สามารถตรวจสอบได้ โดยไม่เคยให้ผู้ฟ้องคดีได้แย้งแสดงพยานหลักฐาน ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทบทวนการพิจารณาเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากการถูกโต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี ซึ่งต้องพิจารณาให้ได้ความว่าที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของผู้ฟ้องคดีอยู่ในบริเวณที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ และเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่จะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้เป็นที่ยุติก่อน จึงเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 728/2548)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้ซื้อที่ดินเนื้อที่ 15 ไร่ โดยมีหนังสือสัญญาซื้อขายต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของจังหวัด) ได้พิสูจน์สิทธิหลักฐานการครอบครองที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินเพียง 3-0-50 ไร่ ส่วนที่เหลือเป็นที่สาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้คืนสิทธิในที่ดินส่วนที่เหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ศาลจะพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คืนสิทธิในที่ดินพิพาทตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ต่อเมื่อได้ข้อยุติว่าที่ดินพิพาทส่วนที่ผู้ฟ้องคดี

ขอคืน เป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิในทรัพย์สิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 906/2548)

1.1.2.4 กรณีอื่น ๆ

- กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินตามหลักฐานโฉนดที่ดินกล่าวอ้างว่า ผู้ฟ้องคดีได้อุทิศที่ดินบางส่วนเพื่อสร้างสำนักงานเขตและถนน แต่เมื่อมีการรังวัดเพื่อแบ่งแยกที่ดินโดยผู้ฟ้องคดีนำรังวัดฝ่ายเดียว ผู้อำนวยการเขตคัดค้านการรังวัด ขอให้ผู้อำนวยการเขตเพิกถอนคำสั่งกำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ และให้กำหนดตามการนำชี้ของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ผู้อำนวยการเขตคัดค้านการรังวัดสอบเขตที่ดินเป็นกรณีที่ผู้อำนวยการเขตกระทำการตามหน้าที่เพื่อดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งคัดค้านการกำหนดแนวเขตที่ดินของผู้อำนวยการเขต และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีคัดค้านการรังวัดสอบเขตที่ดินโดยคู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ นั้น มาตรา 69 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้คู่กรณีที่ไม่พอใจไปฟ้องศาล เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใด ให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการไปตามนั้น กรณีถือเป็นการโต้แย้งสิทธิระหว่างคู่กรณีว่าใครมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่ากัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.68/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนผลการพิจารณาของคณะกรรมการตรวจสอบสิทธิในที่ดินที่ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) แต่งตั้งขึ้น และให้ผู้ถูกฟ้องคดีระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่รุกล้ำที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ ศาลจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 769/2548)

1.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

1.2.1 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

1.2.1.1 กรณีที่มีการอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดี (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ออกคำสั่งให้เอกชนรื้อแนวรั้วและห้ามเปิดประตูทางออกสู่ทางสาธารณประโยชน์และปรับพื้นที่ให้เป็นสภาพดั้งเดิม ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีกล่าวหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นคดีพิพาทว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับข้อที่จะต้องพิสูจน์ว่าทางดังกล่าวเป็นทางสาธารณประโยชน์เพราะมีการอุทิศโดยปริยายหรือผู้ฟ้องคดีกับพวกได้ใช้ที่ดินดังกล่าวจนได้สิทธิภาระจำยอมหรือไม่ แม้จะเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับการได้แย่งสิทธิในทางทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อน ก็เป็นข้อที่ศาลปกครองมีอำนาจได้ส่วนพิจารณาได้ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และหากในการพิจารณาได้ความว่าเป็นทางสาธารณประโยชน์ หน่วยงานที่รับผิดชอบมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันเป็นสาระที่ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามระเบียบดังกล่าวหรือไม่ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 25/2547)

1.2.1.2 กรณีที่ไม่มีการอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

- กรณีเอกชนฟ้องว่า ได้ขอออกโฉนดที่ดินในการเดินสำรวจออกโฉนด แต่มีการออกโฉนดให้โดยเนื้อที่และข้างเคียงไม่ถูกต้อง ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมที่ดิน) แก้ไขโฉนดที่ดินที่ออกโดยคลาดเคลื่อน แต่ไม่ปรากฏผลการพิจารณา จึงขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 แต่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีนี้เมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันครบกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่มิได้รับหนังสือแจ้งหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล ศาลจึงไม่อาจรับไว้พิจารณาได้ตามข้อ 30 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 449/2548)

1.2.2 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

1.2.2.1 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นหลักแห่งคดี

- กรณีเอกชนขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 แต่เจ้าของที่ดินข้างเคียงขัดขวางการรังวัด ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (ช่างรังวัด) ไม่ใช่อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเข้าทำการรังวัดที่ดิน จึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ทำการรังวัดออกโฉนดที่ดินตามคำขอของผู้ฟ้องคดี และให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดิน ศาลปกครองสงขลาเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 3 ดำเนินการรังวัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีนับแต่วันที่ยื่นคำขอจนถึงวันฟ้องคดียังไม่แล้วเสร็จ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ส่วนคำขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดินนั้น เป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ส่วนศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า แม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ถึงที่ 13 ร่วมกันทำการรังวัดและตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขอออกโฉนดที่ดินที่ออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอออกโฉนดที่ดิน แต่ประเด็นหลักเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ใด กรณีจึงเป็นเรื่องพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินอันเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.127/2548)

- กรณีเอกชนขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งตนเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ แต่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมที่ดิน) ปฏิเสธไม่รับคำขอเนื่องจากเห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมที่ดิน) และที่ 2 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางเห็นว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2) ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย และเห็นว่า ที่ดินพิพาทไม่อยู่

ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ปฏิเสธไม่รับคำขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่เป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า เมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินพิพาทซึ่งเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่ามีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิเสธไม่ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามสิทธิ ประเด็นหลักแห่งคดีนี้จึงเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทว่า เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามคำฟ้องจึงจะพิจารณาเกี่ยวกับคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินอันอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.199/2548)

1.2.2.2 กรณีที่ว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ยุติเสียก่อน

- กรณีเอกชนฟ้องว่า นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปล่อยให้มีการบุกรุกที่ป่าช้าสาธารณประโยชน์ ขอให้คืนที่ดินป่าช้าสาธารณประโยชน์ให้กับราษฎร และให้องค์การบริหารส่วนตำบลฝั่งหลักเขตที่ป่าช้าพิพาท ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีนี้ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นของเอกชนหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์จึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นที่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่ กรณีเป็นการโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 500/2548)

1.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

1.3.1 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

1.3.1.1 กรณีที่มีการอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดี (กรมทางหลวงและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม) จ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกกันเป็นเขตทางหลวงเพิ่มขึ้นจากแนวเขตทางหลวงเดิมซึ่งเป็นคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดี

ปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นประเด็นหลัก ส่วนประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีนั้นเป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยได้ ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.41/2547)

1.3.1.2 กรณีที่ไม่มี การอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

- กรณีเอกชนเป็นเจ้าของสิทธิการเช่าห้องในอาคารแห่งหนึ่ง มีกำหนดเวลา 30 ปี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้เช่าช่วง ต่อมา ได้ประนอมหนี้โอนสิทธิการเช่าให้แก่เจ้าหนี้ และยื่นคำขอจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คัดค้านการจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าโดยอ้างสิทธิการเช่าช่วง เจ้าพนักงานที่ดินงดการจดทะเบียนและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไปฟ้องร้องต่อศาล การงดการจดทะเบียนทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้และจะต้องหาเงินมาชำระหนี้ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่รับจดทะเบียนและรับจดทะเบียนการโอนสิทธิเช่าให้แก่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การโอนสิทธิการเช่าของผู้ฟ้องคดีให้แก่เจ้าหนี้ไม่ทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องเสื่อมเสียสิทธิในห้องเช่าเพราะเจ้าหนี้ซึ่งเป็นผู้รับโอนย่อมรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ ค่าคัดค้านของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจรับฟังได้ การที่เจ้าพนักงานที่ดินมิได้พิจารณาเหตุแห่งการคัดค้านว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ เพียงใดก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และการกระทำดังกล่าวทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องชำระดอกเบี้ยเป็นรายเดือนและต้องนำเงินที่เป็นหนี้ไปชำระให้แก่เจ้าหนี้ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินจึงเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้เจ้าพนักงานที่ดินพิจารณาดำเนินการตามคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของผู้ฟ้องคดีได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2546)

1.3.2 กรณีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

1.3.2.1 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ยุติ ก่อน

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เมืองพัทยา นายกเมืองพัทยา แขวงเกาะล้าน หัวหน้าแขวงเกาะล้าน) รบกวณสิทธิการครองครองที่ดินของผู้ฟ้องคดี รื้อถอนและยึดอุปกรณ์ในการประกอบอาชีพของผู้ฟ้องคดี และอนุญาตให้บุคคลอื่นเข้าทำการค้าขายในบริเวณที่ดินของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนทรัพย์สินที่ยึดไปหากคืนไม่ได้ให้ใช้ราคาทรัพย์สินรวมทั้งค่าขาดประโยชน์ และห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการรบกวนสิทธิการวางทรัพย์สินในที่ดินรวมทั้งให้ผู้ถูกฟ้องคดีขนย้ายทรัพย์สินและบริวารออกไปจากที่ดินของผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คดีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาให้มีความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อศาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินพิพาทก่อน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 763/2548)

1.3.2.2 กรณีที่ถือว่าไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือใช้อำนาจของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าบุคคลอื่นก่อสร้างอาคารโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารและกฎหมายว่าด้วยทางหลวง โดยการอนุญาตน่าจะไม่สุจริต นอกจากนั้นยังเห็นถนนคอนกรีตรูกล้อที่ดินของผู้ฟ้องคดี ขอให้นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายและให้ระงับการก่อสร้าง และให้ผู้ก่อสร้างรื้อถอนแนวถนนคอนกรีตพร้อมทั้งเรียกค่าเสียหาย ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า ประเด็นที่ขอให้รื้อถอนแนวถนนคอนกรีตที่บุคคลอื่นสร้างรูกล้อที่ดินของผู้ฟ้องคดี เป็นกรณีโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่า แนวเขตที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือไม่เป็นสำคัญ ไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด คงมีประเด็นต้องพิจารณาให้ได้ความแต่เพียงว่า ที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ โดยจะต้องพิจารณาถึงสิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินและพยานหลักฐานการใช้ประโยชน์ในที่ดิน คดีพิพาทที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์และเรียกร้องค่าเสียหายจากการละเมิดเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 365/2547)

จะเห็นได้ว่า ในขณะนี้คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนในคดีซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล 3 ประเภท ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนประเด็นพิพาททางแพ่งซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวทางการวินิจฉัยเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีดังกล่าว

กรณีที่มีการอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเขตอำนาจศาลโดยพิจารณาตามนัยข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยถือว่าประเด็นพิพาททางปกครองซึ่งเป็นประเด็นวินิจฉัยชี้ขาดผลสุดท้ายตามคำขอของผู้ฟ้องคดีเป็นประเด็นหลักแห่งคดี ส่วนประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในทางแพ่งเป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อน ทั้งนี้ มีการวินิจฉัยในแนวทางนี้โดยอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.44/2546 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 348/2546 ที่ 612/2546 ที่ 631/2546 ที่ 675/2546 ที่ 325/2547 ที่ 939/2548 เป็นต้น และไม่มีการอ้างระเบียบดังกล่าว เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.49/2547 ที่ อ.27/2547 เป็นต้น

กรณีที่ไม่มีการอ้างข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาเขตอำนาจศาลโดยพิจารณาจากทั้งประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และประเด็นวินิจฉัยชี้ขาดผลสุดท้ายของคดีแล้วจึงวินิจฉัยว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และได้วินิจฉัยเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง วินิจฉัยว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากเห็นว่าประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมเป็นประเด็นหลักแห่งคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 719/2548 ที่ 753/2548 ที่ 904/2548 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.199/2548) เป็นประเด็นโดยตรงในคดี (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 414/2548) เป็นปัญหาสำคัญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุด

ที่ 767/2546) หรือเป็นประเด็นที่จะต้องพิจารณาให้เป็นที่ยุติเสียก่อน (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 728/2548 และที่ 906/2548) เป็นต้น

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง เนื่องจากเห็นว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการโต้แย้งสิทธิในทางแพ่ง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 877/2548) เป็นต้น

2. แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ในกรณีที่มีปัญหาการขัดแย้งกันของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นและมีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรมต่างเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจตน หรือเป็นกรณีที่ทั้งสองศาลเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน จึงได้มีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการระงับการขัดแย้งกันของเขตอำนาจศาล ตามมาตรา 10 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เพื่อให้วินิจฉัยว่าคดีนั้น ๆ อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ซึ่งปรากฏแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ดังนี้

2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1.1 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

- กรณีโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดว่าได้ออกคำสั่งเพิกถอนใบจอง (น.ส. 2) โดยอ้างว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่เนื่องจากโจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดน่าน หลังจากที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ จึงยังไม่มีศาลปกครองที่มีเขตอำนาจเหนือคดีปกครอง

ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจในการรับคดีไว้พิจารณาได้ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2544)¹

- กรณีโจทก์ยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ กรมที่ดิน และนายอำเภอเป็นจำเลยที่ 1 และที่ 3 ได้ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามคำขอของเจ้าของที่ดินโดยรวมหนังสือรับรองการทำประโยชน์เดิม 4 ฉบับเป็นฉบับเดียว โดยไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมาย โดยรวมเอาที่ดินของโจทก์ตามหลักฐานแจ้งการครอบครองเข้าไปด้วย ขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ฉบับใหม่ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยอ้างว่าการกระทำของจำเลยที่ 1 และที่ 3 ไม่ถูกต้องตามขั้นตอนของระเบียบและกฎหมายซึ่งยื่นฟ้องต่อศาลภายหลังจากวันที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับแล้ว แต่ก่อนศาลปกครองเปิดทำการ ศาลยุติธรรมย่อมมีอำนาจในการรับคดีไว้พิจารณาได้ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2545)²

- กรณีเอกชนฟ้องว่า บุคคลอื่นนำที่ดินที่ตนครอบครองทำประโยชน์ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินไปขออนุญาตเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก. เมื่อโจทก์ขอให้จำเลยที่ 2 (สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัด) เพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ก. ดังกล่าว แต่ได้รับแจ้งว่าได้ดำเนินการโดยถูกต้องแล้ว จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอน ส.ป.ก. 4-01 ก. ที่ออกให้แก่บุคคลอื่น และให้จำเลยที่ 1 (สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) และจำเลยที่ 2 ออก ส.ป.ก. 4-01 ก. ให้แก่โจทก์ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า จำเลยที่ 1 และที่ 2 มีอำนาจในการจัดสรรที่ดินมอบให้แก่เกษตรกรสำหรับใช้ในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวของจำเลย

¹ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีมติเป็นเอกฉันท์ว่า คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นคดีปกครอง แต่ฟ้องคดีในขณะที่ศาลปกครองยังไม่เปิดทำการ คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม - โปรดดู โภคิน พลกุล, “การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล,” วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 2 ฉบับที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2545), น. 31.

² คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่ได้วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นคดีปกครองหรือไม่ เนื่องจากมีประเด็นเกี่ยวกับการฟ้องคดีก่อนวันเปิดทำการศาลปกครองเท่านั้น แต่ทำให้เข้าใจว่า คดีพิพาทนี้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง - โปรดดู โภคิน พลกุล, “การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล,” น. 31.

ที่ 1 และที่ 2 อยู่ภายใต้นโยบาย มาตรการ ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินที่กำหนดโดยคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม การได้สิทธิเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดินของเอกชนเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกร ที่กำหนดคุณสมบัติของเกษตรกรที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้หลายประการ ซึ่งแตกต่างจากการได้สิทธิในที่ดินของเอกชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองที่ก่อตั้งโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ทรัพย์ดิน ฯลฯ การออก ส.ป.ก. 4-01 ก. จึงเป็นการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองเพื่อปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินของรัฐเพื่อการเกษตรกรรม คดีนี้จึงมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า คำสั่งออก ส.ป.ก. 4-01 ก. ให้แก่เอกชนรายอื่นเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 36/2547)

- ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ซึ่งเป็นภรรยาและบุตรของนาย ส. ฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (นายแพทย์ สาธารณสุขจังหวัด) ได้อนุมัติให้จ่ายเงินขวัญถุงจำนวน 7 เท่า ของเงินเดือนในเดือนสุดท้ายและเงินอื่นๆ ที่นาย ส. ผู้ตายมีสิทธิได้รับตามกฎหมายเมื่อลาออกจากราชการเพื่อเข้าร่วมโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณอายุก่อนกำหนดให้แก่นาง น. ตามหนังสือมอบฉันทะ และหน่วยงานได้จ่ายเงินดังกล่าวให้แก่นาง น. แล้ว ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้ จึงขอให้ชดเชยเงินตามจำนวนที่นาย ส. จะได้รับพร้อมดอกเบี้ย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า นาย ส. ซึ่งลาออกจากราชการก่อนเกษียณอายุมีสิทธิได้รับเงินตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิตเกษียณอายุก่อนกำหนด เมื่อนาย ส. ได้ถึงแก่ความตาย ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของนาย ส. มีคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินให้แก่นาง น. ตามหนังสือมอบฉันทะ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงถือเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลอันเป็นคำสั่งทางปกครองตามนัยมาตรา 5 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ออกคำสั่งหรือกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 13/2547)

2.1.2 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

2.1.2.1 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นหลักแห่งคดี

- กรณีโจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลจังหวัดหนองบัวลำภูว่าตนมีสิทธิครอบครองในที่ดินตาม น.ส.3 ก. แต่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทับที่ดินพิพาทโดยตนไม่ทราบเรื่องและมิได้ให้ความยินยอม จึงขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และขอให้ได้สิทธิครอบครองในที่ดิน คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า คดีนี้แม้ในรายละเอียดคู่กรณีจะมีการโต้แย้งกันเรื่องกระบวนการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่าหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการถูกต้องตามกฎหมายและระเบียบหรือไม่ แต่ประเด็นหลักแห่งคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินว่าที่ดินพิพาทเป็นสิทธิของผู้ใด กรณีจึงเป็นเรื่องพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2547)

2.1.2.2 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นที่มีความสำคัญจำเป็น หรือเป็นประเด็นโดยตรง

- กรณีฟ้องว่าผู้ชำระบัญชีได้ยื่นขอจดทะเบียนเลิกและชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจำกัด ต่อนายทะเบียนโดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย การรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนการจดทะเบียนดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า การชำระบัญชีของห้างหุ้นส่วนจำกัดชอบด้วยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยการชำระบัญชีห้างหุ้นส่วนจำกัดและระเบียบสำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัทกลาง ว่าด้วยการจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนบริษัท พ.ศ. 2538 หรือไม่ ซึ่งเป็นขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ หากการชำระบัญชีดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็ย่อมจะทำให้สภาพความเป็นนิติบุคคลของห้างหุ้นส่วนจำกัด ตลอดจนสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบต่าง ๆ ล่มสลายลง อันเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และสภาพความเป็นบุคคลของห้างหุ้นส่วนจำกัดในทางแพ่ง แล้วศาลจึงจะพิจารณาได้ว่าการรับจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีของนายทะเบียนชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งการรับจดทะเบียนชำระบัญชีเสร็จเป็นขั้นตอนที่กฎหมายแพ่งกำหนดให้ผู้ชำระบัญชีนำความไปแจ้งแก่นายทะเบียน รวมทั้งส่งมอบบรรดาสมุดและบัญชีไว้ให้ด้วย และผู้มีส่วนได้เสียสามารถขอตรวจดูได้เท่านั้น (มาตรา 1270 และมาตรา 1271 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) การจดทะเบียนเสร็จการชำระบัญชีมิได้ทำให้นิติสัมพันธ์หรือสถานะภาพของห้างหุ้นส่วนจำกัดเปลี่ยนแปลงไป ส่วนนิติสัมพันธ์ระหว่างห้างหุ้นส่วนจำกัดกับธนาคารซึ่งเป็นเจ้าหนี้หรือสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของห้างฯจะระงับ

หรือมีผลเปลี่ยนแปลงไปอย่างใดนั้น จะต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางแพ่งมิใช่จากการจดทะเบียน เมื่อศาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางแพ่งเป็นสำคัญแล้ว จึงมิใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 31/2547)

2.1.2.3 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ยุติเสียก่อน

- กรณีผู้อำนวยการเขตพระนครออกคำสั่ง (ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร) ให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารที่ปลูกสร้างในที่ดินริมแม่น้ำเจ้าพระยาเนื่องจากเห็นว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คำสั่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (ผู้อำนวยการเขตฯ) ละเลยต่อหน้าที่ไม่จัดส่งคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีไปให้ผู้มีอำนาจพิจารณาโดยเร็ว ขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาอุทธรณ์โดยเร็ว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า การที่ศาลจะพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาในประเด็นอื่นได้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 5/2548)

- กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้ก่อสร้างรั้วตามแนวเขตที่ดินของตน แต่เจ้าพนักงานท้องถิ่น(ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522) สั่งให้ระงับการก่อสร้างโดยอ้างว่าทำการก่อสร้างโดยมิได้รับอนุญาต เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขออนุญาตก็มีคำสั่งไม่อนุญาตโดยอ้างว่าเป็นที่ดินที่ราษฎรใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลานานกว่า 10 ปี และเมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาต คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีมติให้ยกอุทธรณ์ เนื่องจากเห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณประโยชน์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์เมื่อเกินกำหนดระยะเวลาตามกฎหมายแล้ว ขอให้เพิกถอนคำสั่งและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า การที่ศาลจะพิจารณาว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ก่อสร้างรั้วของเจ้าพนักงานท้องถิ่น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นทางสาธารณประโยชน์ จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ส่วนปัญหาว่าคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น

ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือไม่นั้น จะเป็นประโยชน์แก่คดีของผู้ฟ้องคดีต่อเมื่อศาลพิจารณาได้ความว่าที่ดินที่ก่อสร้างรั้วเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 63/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าได้รับการจัดสรรที่ดินเป็นที่อยู่อาศัยและได้บุกเบิกที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมีไซที่สาธารณะครอบครองทำประโยชน์ตลอดมา แต่เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (นายอำเภอ) จัดทำโครงการจัดที่ดินโดยประกาศให้ราษฎรที่มีที่ดินเป็นของตนเองแต่ยังไม่มีเอกสารสิทธิไปยื่นคำขอจับจอง (จ.ค. 2) ผู้ฟ้องคดีได้ไปยื่นความประสงค์ขอจับจอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (เทศบาล) ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และกรมธนารักษ์คัดค้านว่าเป็นที่ดินที่กันออกจากเขตนิคมสร้างตนเองเพื่อจัดตั้งอำเภอจึงเป็นที่ราชพัสดุ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (สำนักงานธนารักษ์จังหวัด) ได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วจึงไม่สามารถออกใบจองให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีขอให้ออกใบจองให้แก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ว่าความว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ จึงเป็นกรณีพิพาทอันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 39/2547 ถึงที่ 44/2547)

2.1.2.4 กรณีที่ถือว่าไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

- กรณีนายอำเภอขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ผู้ฟ้องคดีซึ่งครอบครองที่ดินโดยไม่มีเอกสารสิทธิคัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินส่งให้ไปใช้สิทธิทางศาลภายใน 60 วัน ผู้ฟ้องคดีจึงมาฟ้องคดี คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า เป็นการโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นของเอกชนหรือเป็นที่สาธารณะประโยชน์ ไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับการออกคำสั่งหรือการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งต้องพิจารณาตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน โดยจะต้องพิจารณาถึงสิทธิครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของคู่กรณีและหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่จึงเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2546)

- กรณีปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมได้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง มอบอำนาจให้กระทรวงอุตสาหกรรมจัดหาประโยชน์ที่ดินของรัฐในท้องที่ตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ซึ่งกระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง ขยายที่ดินรกร้างว่างเปล่า บริเวณตำบลฉลุง อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่นิคมอุตสาหกรรม ผู้ฟ้องคดีคัดค้านว่าทับที่ดินที่ตนครอบครอง เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามที่นำรังวัดไว้ หากผู้คัดค้านไม่พอใจให้ไปฟ้องศาลภายใน 60 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง เอกชนจึงมาฟ้องคดี คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า เป็นคดีที่โจทก์ (ผู้ฟ้องคดี) มุ่งประสงค์ให้ศาลพิพากษาและคุ้มครองสิทธิในที่ดิน และจำเลย (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้แย้งว่าที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 34/2547)

2.1.2.5 กรณีอื่นๆ

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีและภรรยาเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่ภรรยาทำการปลอมหนังสือมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีแล้วไปจดทะเบียนขายต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (สำนักงานที่ดิน) ให้แก่บุคคลอื่นโดยเจ้าหน้าที่รู้ว่าเป็นหนังสือมอบอำนาจปลอม ผู้ฟ้องคดีร้องเรียนต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (กรมที่ดิน) ให้เพิกถอนการจดทะเบียนขาย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่เพิกถอน จึงขอให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ชดใช้ค่าเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่า การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎ ระเบียบของทางราชการทุกประการ และได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว กรณีไม่ต้องด้วยมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอน คดีนี้มีปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับการจดทะเบียนซื้อขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์จะก่อตั้งขึ้นได้เฉพาะแต่ด้วยผลทางกฎหมายและต้องทำการจดทะเบียนต่อเจ้าหน้าที่โดยกฎหมายกำหนดวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดไว้เช่นนี้ก็เพื่อรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล และจัดข้อพิพาทให้เกิดน้อยที่สุด โดยมีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการให้การจดทะเบียนและการกระทำต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ก็จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางแพ่งของบุคคลผู้มาขอจดทะเบียนเป็นสำคัญ สำหรับในเรื่องนี้การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่พิพาทจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ภรรยาของผู้ฟ้องคดีได้รับมอบอำนาจให้โอนขายที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อพิพาทในคดีนี้

เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากนิติสัมพันธ์กันในทางแพ่งระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยตนเอง จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ของบุคคลในทางแพ่ง อันอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 55/2547)

- กรณีเอกชนฟ้องว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ตรงตามการครอบครอง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ศาลจะต้องพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอย่างไร จำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2545)

2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

2.2.1 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

- กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งครอบครองที่ดินที่มีหลักฐาน ส.ค.1 ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินโดยเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการรังวัดที่ดินแล้ว แต่ต่อมาแจ้งว่าไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินได้เนื่องจากเป็นที่ดินของวัด (ร้าง) หลังจากนั้น กรมการศาสนายื่นคำขอออกโฉนดที่ดิน และเจ้าพนักงานที่ดินได้ออกโฉนดที่ดินให้แก่วัด (ร้าง) ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งโดยมิได้ตรวจสอบหลักฐานให้รอบคอบ ละเลยต่อหน้าที่ ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำสั่งออกโฉนดที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครอง โดยก่อนที่จะออกคำสั่งได้จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดไว้ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2546)

2.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3.1 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

2.3.1.1 กรณีที่ถือว่าไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในทางแพ่ง

- กรณีโจทก์ยื่นฟ้องกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินว่า ออก น.ส.3 ก. โดยประมาท ไม่ตรวจสอบให้รอบคอบ โจทก์เห็นว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินมี น.ส.3 ก. จึงซื้อจากผู้มีชื่อ แต่ต่อมา อธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส.3 ก. ดังกล่าวเพราะออกโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน เนื่องจากหลักฐาน ส.ค. 1 ได้มีการนำไปออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปแล้ว และไม่ปรากฏว่าผู้ขอออก น.ส. 3 ก. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน ซึ่งอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โจทก์เห็นว่าการกระทำของกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินเป็นการกระทำละเมิด ขอให้ชดเชยค่าเสียหาย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า โจทก์กล่าวอ้างแต่เพียงว่าได้ซื้อที่ดินพิพาทเนื่องจากเห็นว่า เป็นที่ดินที่มี น.ส. 3 ก. ที่ออกโดยจำเลยทั้งสอง (กรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด) โดยประมาทเลินเล่อไม่ตรวจสอบให้รอบคอบเสียก่อนทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย โดยโจทก์มิได้โต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทด้วย จึงเป็นคดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำละเมิดและเรียกค่าเสียหาย มิใช่คดีโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน และเห็นว่า ในการออก น.ส. 3 ก. เจ้าพนักงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบและพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้ให้อำนาจไว้ และการเพิกถอน น.ส. 3 ก. เป็นอำนาจหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้เช่นกัน ทั้งคำสั่งเพิกถอนถือเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ฉะนั้น การออก น.ส.3 ก. เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2547)

- กรณีเอกชนฟ้องว่า กรุงเทพมหานครก่อสร้างถนนเข้าไปในที่ดินของผู้ฟ้องคดีมากกว่าส่วนที่เวนคืน จึงขอให้คืนที่ดิน หากดำเนินการไม่ได้ขอให้ใช้ราคา คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (กรุงเทพมหานคร) ยอมรับว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของเอกชนหรือเป็น

ที่ดินสาธารณะประโยชน์ การทำถนนของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีอยู่เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะสำเร็จลุล่วงไปได้ จึงเป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ เมื่อเกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2546)

2.3.1.2 กรณีอื่นๆ

- กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า กรมทางหลวงจ่ายเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดิน โดยมีได้ตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารสิทธิทำให้ผู้รับจ้างรองที่ดินได้รับความเสียหายขอให้ชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่าหัวหน้าโครงการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นข้าราชการในสังกัดกรมทางหลวงมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเอกสารสิทธิ และมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับจ้างรอง ผู้ทรงบุริมสิทธิ หรือผู้รับประโยชน์จากทรัพย์สินมาขอรับชำระหนี้หรือรับชดใช้เงินค่าทดแทน แต่ในการจ่ายเงินค่าทดแทนในกรณีนี้มิได้มีการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเอกสารสิทธิและมิได้แจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับจ้างรอง (ผู้ฟ้องคดี) ไปขอรับเงินค่าทดแทนที่ดิน เป็นเหตุให้เจ้าของกรรมสิทธิ์รับเงินค่าเวนคืนไป จึงเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 5/2547)

2.3.2 กรณีอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

2.3.2.1 กรณีที่ถือว่าประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยให้ยุติ

ก่อน

- กรณีผู้อำนวยการสำนักงานเขตจตุจักรนำป้ายบอกเส้นทางลัดไปติดไว้ที่ถนนส่วนบุคคล และมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดียกเลิกการปิดกั้นทางเข้า-ออก รวมทั้งรื้อถอนป้ายส่วนบุคคลออกไป ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งยกเลิกการปิดกั้นทางเข้าออกและการรื้อถอนป้ายส่วนบุคคล รวมทั้งขอให้แสดงสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี แต่ผู้อำนวยการสำนักงานเขตจตุจักรต่อสู้ว่าคำสั่งชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า การจะพิจารณาว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือ

เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อน จึงจะสามารถพิจารณาได้ว่า การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการละเมิด ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 38/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ากรมทางหลวงขยายถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินส่วนที่เหลือจากการถูกเวนคืนขอให้จ่ายค่าทดแทน กรมทางหลวงให้การว่า ก่อสร้างถนนในแนวเขตที่เคยเวนคืนไว้แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ศาลต้องพิจารณาให้ได้รับความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ แล้วจึงจะพิจารณาได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องชดใช้ค่าที่ดินหรือไม่ เพียงใด จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันเป็นกรณีเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 32/2547)

- กรณีผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และเจ้าหน้าที่ในสังกัด กล่าวอ้างว่าตนเป็นผู้มีสิทธิทำกินในที่ดินเนื่องจากได้รับการจัดสรรจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจังหวัด และได้เข้าทำประโยชน์ปลูกต้นปาล์มน้ำมัน แต่เจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเข้าไปตัดฟันต้นปาล์มโดยอ้างว่าเอกชนปลูกต้นปาล์มบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ ป่าบางคราม ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2505) ออกตามความในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ศาลต้องพิจารณาให้ได้รับความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่โจทก์มีสิทธิทำกินจึงจะพิจารณาได้ว่าการกระทำตามคำฟ้องเป็นละเมิดหรือไม่ และจะต้องชดใช้ค่าเสียหายเพียงใด จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ทั้งการพิจารณาเรื่องการกระทำละเมิดและการพิจารณาคำขอให้ชดใช้ค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองซึ่งเป็นมูลคดีที่เกี่ยวข้องกัน จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเดียวกัน (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2547)

- กรณีเอกชนเป็นโจทก์ฟ้องขอให้องค์การบริหารส่วนตำบลรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่อกริมตลิ่งซึ่งโจทก์อ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการที่โจทก์ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า คู่ความโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่อกริมตลิ่งหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้รับความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ตามที่โจทก์

กล่าวอ้างหรือไม่ จึงจะสามารถพิจารณาเกี่ยวกับความเสียหายของโจทก์และข้อต่อสู้ของจำเลยต่อไปได้ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 28/2545)

2.3.2.2 กรณีอื่นๆ

- กรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าผู้ฟ้องคดีของวัดสอเขตที่ดินซึ่งมีทางหลวงหมายเลข 3233 ตัดผ่าน เจ้าหน้าที่แขวงการทางกันแนวเขตทางหลวงเข้ามาในที่ดินของผู้ฟ้องคดีเป็นเนื้อที่ประมาณ 71 ตารางวา ขอให้จ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าที่ดินส่วนดังกล่าวเจ้าของที่ดินเดิมอุทิศให้เป็นทางสาธารณประโยชน์โดยปริยาย จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ต้องจ่ายค่าทดแทน คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นว่า ไม่ปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อเวนคืนที่ดินพิพาท ดังนั้น การที่จะพิจารณาว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต้องจ่ายค่าที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่นั้น ศาลจำเป็นต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2548)

จะเห็นได้ว่า คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นซึ่งมีปัญหาขัดแย้งกันเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นคดีที่มีประเด็นวินิจฉัยชี้ขาดผลสุดท้ายของคดีเป็นประเด็นพิพาททางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนเป็นประเด็นพิพาททางแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม อันเป็นปัญหาในทำนองเดียวกับปัญหาที่เกิดขึ้นในคดีที่ฟ้องต่อศาลปกครอง

จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาว่า คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด โดยพิจารณาจากประเด็นแห่งคดีทุกประเด็นแล้วจึงวินิจฉัยว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นใดประเด็นหนึ่ง เช่นเดียวกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในกรณีที่ไม่มีกรอ้างอิงข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง วินิจฉัยว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เนื่องจากเห็นว่า ประเด็นหลักแห่งคดีเป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินว่าที่ดินพิพาทเป็นสิทธิของผู้ใด (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2547) ศาลจำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิในทางแพ่งเป็นสำคัญ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 31/2547) จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาประเด็นอื่นได้ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 5/2548) เป็นต้น

แนวทางที่สอง วินิจฉัยว่า คดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากเห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดี จึงมิใช่เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาทว่าเป็นที่ดินของเอกชนหรือเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2546) เป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ออกโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2546) โจทก์มิได้โต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทด้วย มิใช่คดีโต้แย้งกันในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 12/2547) เป็นต้น

ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองสูงสุดและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะวินิจฉัยว่าคดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น อยู่ในเขตอำนาจศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นใด ก็เนื่องจากเห็นว่าประเด็นนั้นเป็นประเด็นหลักแห่งคดีนั่นเอง