

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

แต่เดิมศาลไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว คือระบบศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทุกประเภท จึงไม่มีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้มีศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน เนื่องจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย หรือจากการดำเนินกิจการทางปกครองกับเอกชน¹ และจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำเนื่องจากไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ คดีพิพาทจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คดีพิพาทจากการกระทำละเมิด หรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร² และคดีปกครองอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยเปิดทำการศาลปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 แม้ต่อมาจะประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังบัญญัติรับรองอำนาจศาลปกครองไว้ในมาตรา 223

¹รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 276.

²พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, มาตรา 9.

การจัดตั้งศาลปกครอง มีผลให้ศาลไทยเป็นระบบศาลคู่ มีศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ ซึ่งหากมีปัญหาเขตอำนาจศาลที่จะต้องวินิจฉัย จะมีคณะกรรมการประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธาน ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คน³ เป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล⁴ ที่หากศาลที่รับฟ้องและศาลที่ถูกอ้างว่ามีอำนาจมีความเห็นแย้งกัน ก็ต้องส่งให้คณะกรรมการนี้เพื่อวินิจฉัยชี้ขาด⁵

เมื่อศาลไทยเปลี่ยนเป็นระบบศาลคู่ คดีที่มีลักษณะเป็นคดีปกครองนั้น แต่เดิมอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม เมื่อจัดตั้งศาลปกครองจึงมีปัญหาเขตอำนาจศาลเกิดขึ้นเสมอ โดยเฉพาะคดีโต้แย้งการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เช่น ขอลออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) แต่เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ผู้ยื่นคำขอจึงโต้แย้งว่าที่ดินไม่ได้เป็นที่สาธารณประโยชน์ การออก นสล. จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และขอลออก น.ส. 3 แต่เจ้าพนักงานปฏิเสธไม่ออก น.ส. 3 ให้เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องศาลปกครองเพิกถอนหนังสือ นสล. และมีคำสั่งว่าที่ดินมิใช่ที่สาธารณประโยชน์ และสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออก น.ส. 3 แก่ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา 9 (1) หรือฟ้องว่าเจ้าพนักงานไม่ออกโฉนดที่ดินให้ ทั้งที่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายครบถ้วน เป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตาม มาตรา 9 (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้ศาลเพิกถอนคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดิน และมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอ ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามมาตรา 72 ได้

³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 199.

⁴พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542, มาตรา 4.

⁵เรื่องเดียวกัน, มาตรา 10.



การยื่นฟ้องศาลปกครอง ได้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง เพิกถอนการออกคำสั่งทางปกครอง โดยมีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินด้วย เมื่อถูกโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่าเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิในทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชน คดีจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม จึงต้องพิจารณาประเด็นหลักที่นำมาฟ้องว่าเป็นเรื่องใด เป็นเรื่องโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง แต่มีเรื่องสิทธิในที่ดินด้วย หรือเป็นคดีโต้แย้งสิทธิในที่ดินโดยตรง ทั้งจะต้องดูคำขอท้ายฟ้องว่าศาลปกครองจะมีคำบังคับตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้หรือไม่ ซึ่งโดยนัยดังกล่าว จากคดีข้างต้นประเด็นหลักแห่งคดีและคำขอท้ายฟ้อง ศาลที่มีอำนาจพิพากษาตามคำขอ คือ ศาลปกครอง แต่เมื่อมีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยชี้ขาดเป็นแนวเดียวกันมาตลอดว่า การจะวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดว่าที่ดินเป็นสิทธิของผู้ยื่นคำขอหรือไม่เสียก่อน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

โดยนัยข้างต้น คดีเรื่องหนึ่งผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องปลัดกระทรวงมหาดไทยและอธิบดีกรมที่ดินต่อศาลปกครอง เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 223 วรรคหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 72 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ถูกฟ้องคดีโต้แย้งเขตอำนาจศาล โดยศาลจังหวัดเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คดีนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม⁶ ดังเช่นที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เคยวินิจฉัยเป็นแนวมาตลอดว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 3/2546, 6/2546, 7/2546, 19/2547, 19/2548, 13/2548, 14/2549, 19/2549, 24/2550, 26/2550, 31/2550, 34/2550, 7/2552, 13/2552, 18/2552 ฯลฯ

⁶คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 21/2552.

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ให้ต้องชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน
 ทั้ง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งโต้แย้งการใช้อำนาจทางปกครอง โดยการฟ้องศาลปกครองเพิกถอน
 คำสั่งทางปกครองโดยตรง จึงมิได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 223
 ที่ให้ศาลปกครองเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่
 ระหว่างศาล จึงมิได้ค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าเหตุใด จึงต้องแยกระบบศาล-
 ปกครองออกจากระบบศาลยุติธรรม และเหตุใดกฎหมายจึงมีเจตนารมณ์ที่จะให้คดีที่มี
 ลักษณะเป็นคดีปกครอง อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ซึ่งโดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย
 ที่ให้คดีปกครองที่ฝ่ายปกครองกับเอกชน มีความสัมพันธ์ที่ไม่อยู่บนหลักความเสมอภาค
 เพราะรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน หากมีข้อพิพาทจึงต้องให้กลไกศาลปกครองเป็นองค์กร
 วินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ที่ศาลจะมีบทบาทในการแสวงหา
 พยานหลักฐานเข้ามาในคดีได้ โดยเฉพาะหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของรัฐหรือ
 ฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของคู่ความฝ่ายเอกชน

การที่กฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะให้ข้อพิพาทระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานทาง
 ปกครองกับเอกชน ที่ฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ฟ้องยกเลิกเพิกถอน
 การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ได้รับการพิจารณาโดยกลไกศาลปกครอง
 ที่จะมีหลักประกันการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด
 อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่ได้พิจารณาเจตนารมณ์ของกฎหมาย ว่าเหตุใดจึงต้องแยก
 คดีปกครองออกจากคดีทั่วไป ให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองแล้ว จึงวินิจฉัยชี้ขาดให้
 คดีโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจ
 ศาลยุติธรรม ทำให้มีปัญหาการปรับใช้กฎหมายมาตลอด โดยเฉพาะมีอิทธิพลจาก
 ความเห็นของศาลปกครองในระยะแรก ที่เห็นว่าคดีเช่นนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง
 แต่เมื่อศาลปกครองพัฒนาหลักกฎหมายเรื่องนี้ได้ระดับหนึ่ง คดีหลัง ๆ ศาลปกครอง
 จึงรับฟ้องไว้ แต่เมื่อถูกโต้แย้งเขตอำนาจศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่
 ระหว่างศาล ก็วินิจฉัยให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อยู่ในอำนาจของศาล-
 ยุติธรรม ที่ศาลปกครองเคยมีความเห็นว่าคดีต้องวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน

แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่วินิจฉัยเป็นแนวเดียวกันมาตลอดเช่นนี้ ยังกระทบต่อหลักการสำคัญของกฎหมาย โดยเฉพาะหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยศาลปกครอง ซึ่งเป็นปัญหาทางกฎหมายที่นำมาสู่การศึกษาวิจัยทั้งสิ้น กล่าวคือ

1) การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ให้คดีพิพาทจากการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครอง จัดการระบบที่ดินของรัฐ ที่กระทบต่อเอกชนอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ทั้ง ๆ ที่การใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ไม่ว่าพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 หรือพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ฯลฯ ไม่ได้อยู่ในนัยเดียวกันกับสิทธิในที่ดินของเอกชน เพราะที่ดินของรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่เป็นกฎหมายมหาชน เมื่อมีข้อพิพาทจะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่วินิจฉัยให้คดีพิพาทจากการใช้อำนาจมหาชนของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง ในการจัดการที่ดินของรัฐตามกฎหมายเฉพาะ ไม่ว่าป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ ที่พิพาทกับเอกชนต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ย่อมไม่สมเหตุสมผล ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย เพราะโดยสภาพระบบทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นเนื้อหาสำคัญของกฎหมายมหาชน มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติหลักเกณฑ์การได้มา การบริหารจัดการ การจำหน่ายจ่ายโอน เช่น ที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจจัดขึ้นทะเบียนได้ ก่อนขึ้นทะเบียนให้มีการทำแผนที่ และประกาศให้ราษฎรทราบ 30 วัน⁷ หากมีผู้คัดค้าน ก็ต้องดำเนินการตามกฎหมาย และอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แต่เมื่อมีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยให้ต้องชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน โดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ทั้ง ๆ ที่เป็นคดีปกครอง จึงกระทบต่อระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองของศาลปกครองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้

⁷ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 8 ทวิ.

2) การที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยเป็นแนวเดียวกันมาตลอดว่า คดีพิพาทจากการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้น การจะวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินหรือไม่เสียก่อน เป็นการวางหลักว่าถ้ามีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแล้ว จะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมทั้งหมด ทั้งที่ไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้เรื่องสิทธิในที่ดิน ต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม หรือไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ทั้งประมวลกฎหมายที่ดินที่มีบทบัญญัติให้ฟ้องร้องต่อศาล ก็มีได้หมายความว่าเฉพาะศาลยุติธรรมเท่านั้น ทั้งนี้ ก็เพราะกฎหมายหลายฉบับที่มีบทบัญญัติให้ฟ้องร้องต่อศาล ย่อมหมายถึงศาลปกครอง เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ที่บังคับใช้ก่อนจัดตั้งศาลปกครอง แต่เมื่อจัดตั้งศาลปกครองแล้วหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ก็จะต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง คำว่าศาลจึงมิได้หมายความว่าเฉพาะศาลยุติธรรมเท่านั้น

นอกจากนี้ คดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน บางคดีฝ่ายปกครองไม่ได้ใช้เหตุผลเรื่องสิทธิในที่ดินในการใช้อำนาจเสมอไป อาจเป็นเหตุผลทางกฎหมาย เช่น ผู้ยื่นคำขอไม่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือไม่ได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือไม่ได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน (ส.ค. 2) ตามมาตรา 27 ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่ออกโฉนดที่ดินให้ เมื่ออุทธรณ์คำสั่งไม่เป็นผล จึงฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ไม่มีเหตุผลใดที่จะปฏิเสธว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ก็ยิ่งทำให้เห็นว่าการวินิจฉัยให้คดีพิพาทที่มีประเด็นเกี่ยวกับที่ดินด้วย ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรมทั้งหมด ย่อมไม่สอดคล้องต่อหลักทฤษฎีในกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ

ทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ที่บัญญัติเขตอำนาจศาลปกครองไว้ ย่อมรวมถึงคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับ

สิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือมีประเด็นหลักแห่งคดีเป็นเรื่องการกระทำทางปกครองด้วย เช่น ข้อพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน หรือการกำหนดสถานะของที่ดินของรัฐ หรือการใช้อำนาจตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐก็ดี ย่อมอยู่ในนัยตามความหมายในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองทั้งสิ้น และไม่ได้อยู่ในนัยเดียวกันกับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายเอกชนแต่อย่างใด ดังนั้น หากมีข้อพิพาทย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง แต่ผลแห่งคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลย่อมกระทบต่อคดีที่ฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง ที่ศาลปกครองไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้

กรณีจึงเป็นการปรับใช้กฎหมาย โดยไม่ได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าเหตุใดต้องแยกคดีปกครองออกจากคดีทั่วไป โดยให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีปกครอง ที่ใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวน แตกต่างจากระบบศาลยุติธรรม การแยกว่าข้อพิพาทใดเป็นคดีปกครอง จึงต้องพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดี และคำขอให้ศาลเยียวยาว่าศาลใดมีอำนาจ รวมทั้งข้อพิพาทจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับระบบทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งโดยสภาพเป็นกฎหมายมหาชนทั้งหมด ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจึงเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายมหาชน ไม่ใช่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นสิทธิในทรัพย์สินในระบบกฎหมายเอกชนแต่อย่างใด ทั้งยังต้องพิจารณาเนื้อหาคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 223 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบางคดีอาจต้องปรับใช้ทฤษฎีและหลักกฎหมายต่างประเทศด้วย

3) หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่ใช้วินิจฉัยวัตถุแห่งคดี นับเป็นปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญยิ่งอีกประการหนึ่ง ที่ทำให้แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เป็นแนวเดียวกันมาตลอดว่าจะต้องชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน คดีฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อให้ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจนั้น จึงต้องไปวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิในที่ดินในศาลยุติธรรม ปัญหาข้อนี้แยกพิจารณาได้ ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 เป็นเพียงหลักเกณฑ์การหาข้อยุติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล มิใช่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เพราะไม่มีบทบัญญัติว่าคดีประเภทใดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง คดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม คณะกรรมการจึงพิจารณาใช้ข้อพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินเป็นประเด็นหลักแห่งคดี แล้ววินิจฉัยชี้ขาดให้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม การตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งที่จะให้ตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวในศาลปกครอง ก็ไม่อาจกระทำได้

(2) การไม่มีบทบัญญัติใด วางหลักเกณฑ์เรื่องการวินิจฉัยวัตถุแห่งคดีหรือเนื้อหาคดีที่พิพาท ว่าเป็นเรื่องการใช้อำนาจมหาชนตามกฎหมายปกครองหรือไม่ เป็นข้อพิพาทจากการใช้ของฝ่ายปกครองโดยตรงหรือไม่ คณะกรรมการจึงพิจารณาประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินเป็นหลัก โดยไม่ได้พิจารณาเขตอำนาจศาลปกครอง ข้อพิพาทในบางคดีที่เนื้อหาแห่งคดีเป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายมหาชน จึงไม่อาจได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลปกครองในระบบกฎหมายมหาชนได้

(3) คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ที่แม้ประเด็นหลักหรือวัตถุแห่งคดีเป็นเรื่องการโต้แย้งอำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง ที่ให้ต้องชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน ทำให้คดีปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 223 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ไม่อาจกระทำได้ เพราะคำวินิจฉัยเป็นที่สุด ที่ศาลจะต้องโอนคดีหรือจำหน่ายคดีเพื่อให้ไปฟ้องคดีใหม่ในศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ ซึ่งหากแนวการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นไปเช่นนี้ ย่อมกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองในเรื่องนี้ อย่างรุนแรง สิทธิของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐก็ถูกละเลยไปด้วย

(4) แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีที่เกี่ยวข้องกัน ระหว่างการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองกับเรื่องสิทธิในที่ดิน ที่ให้วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน ศาลปกครองไม่ใช่เป็นบรรทัดฐานในคดีอื่นที่มีข้อเท็จจริงและประเด็น

เหมือนกัน ในทางปฏิบัติจึงพบว่าหลายคดีพิพาท จากการใช้อำนาจทางปกครองที่มี ประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองจะรับฟ้องคดีโดยไม่ใช้แนวคำวินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นบรรทัดฐาน ซึ่งหากไม่ได้แย้งเขตอำนาจศาล ศาลปกครอง ก็พิจารณาพิพากษาคดีไปตามรูปความ แต่หากมีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล จะถูกวินิจฉัย ชี้ขาดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ส่วนคดีที่ข้อเท็จจริงและเนื้อหาคดีในลักษณะ เดียวกัน ศาลปกครองก็จะรับฟ้องไว้เช่นเดิม การโต้แย้งเขตอำนาจศาลจึงกลายเป็นความ ล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม ก็ยังจะกระทบต่อการเยียวยาสิทธิตามผลแห่งคดีที่ต้อง ล่าช้าออกไป คดีที่มีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล ก็ย่อมคาดหมายได้ว่าต้องไปสู่ศาล- ยุติธรรม โดยไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้

ปัญหาทางกฎหมายทั้งหมด ย่อมกระทบต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของ ฝ่ายปกครอง ในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิใน ที่ดินที่ศาลปกครองไม่อาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของการใช้อำนาจดังกล่าว ได้ กับทั้งบางคดีที่ไม่มีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล ศาลปกครองก็จะพิจารณาคดีดังกล่าว จนมีคำพิพากษา แต่ในขณะเดียวกัน หากมีการฟ้องคดีในศาลยุติธรรมในประเด็นที่อยู่ใน เขตอำนาจศาลยุติธรรม จนมีคำพิพากษา แต่คำพิพากษาสองศาลขัดกัน ก็ต้องไป แก้ไขปัญหาการขัดกันของคำพิพากษา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 14 กลายเป็นข้อยุ่งยากในการบังคับตามคำพิพากษา อีกด้วย ผลกระทบที่สำคัญต่อระบบกฎหมายข้างต้นนี้ ทำให้ไม่สามารถพัฒนาหลัก- กฎหมายในเรื่องนี้ให้เป็นระบบได้ เพราะเหตุผลทางกฎหมายในคำวินิจฉัย ไม่ได้สร้าง หลักเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่ให้เป็นที่ยอมรับขององค์กรตุลาการในกระบวนการ- ยุติธรรมทางปกครองได้ ศาลปกครองก็จะแสวงหาเหตุผลทางกฎหมายมาหักล้างเพื่อ ให้มีการกลับแนวคำวินิจฉัยในคดีเดิม ๆ แต่ก็ยังมิได้รับการตอบสนอง จึงต้องแสวงหา หลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลให้เป็นไปตาม ลักษณะข้อพิพาท ตามประเด็นหลักแห่งคดี หรือวัตถุประสงค์แห่งคดีพิพาท ตามเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี- พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับระบบทรัพย์สินของ



แผ่นดิน ด้วย เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย
สมเหตุสมผลและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในคดี

ดังนั้น เมื่อแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ไม่สอดคล้องกับ
เจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงต้องแก้ไขปัญหานี้อย่างมีบูรณาการ โดยแสวงหาหลักเกณฑ์
ทางกฎหมาย ที่บังคับใช้อย่างเคร่งครัด เพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างเป็น
รูปธรรม และยังเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายในเรื่องนี้ให้เป็นบรรทัดฐานในคดีอื่นต่อ
ไปด้วย อันเป็นการแก้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล การแบ่งแยกเขตอำนาจศาล
และระบบทรัพย์สินของแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ

2.2 เพื่อศึกษาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ที่ดินของรัฐ
สิทธิในที่ดิน และการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายไทย

2.3 เพื่อศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับ
การใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครอง ในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน
ในระบบกฎหมายไทย

2.4 เพื่อวิเคราะห์หาแนวทางแก้ไข วางหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการ
วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หรือการ
ดำเนินการทางปกครอง ในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

3. สมมุติฐานของการศึกษา

การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจหรือ
การดำเนินการทางปกครอง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ที่วางบรรทัดฐานให้ต้อง
วินิจฉัยชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน คดีจึงต้องอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ทำให้
กระทบต่อคดีที่ฟ้องโต้แย้งการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง เป็นปัญหาทาง

กฎหมายที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพราะกฎหมายว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นเพียงหลักเกณฑ์การหาข้อยุติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล มิใช่หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเขตอำนาจศาล เพราะไม่มีบทบัญญัติว่าคดีประเภทใดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง คดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ไม่มีบทบัญญัติใดวางหลักเกณฑ์เรื่องการวินิจฉัยวัตถุแห่งคดีหรือเนื้อหาแห่งคดีที่พิพาท ว่าเป็นเรื่องการใช้อำนาจมหาชน ตามทฤษฎีกฎหมายปกครองหรือไม่ เป็นข้อพิพาทจากการใช้ของฝ่ายปกครองโดยตรงหรือไม่

การไม่มีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายเช่นนี้ ย่อมส่งผลต่อการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ที่แม้บางคดีประเด็นหลักแห่งคดี เป็นเรื่องการโต้แย้งอำนาจของฝ่ายปกครองโดยตรง แต่ให้ต้องชี้ขาดเรื่องสิทธิในที่ดินก่อน แนวการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงกระทบต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองจึงไม่ใช่เป็นบรรทัดฐานในคดีที่มีข้อเท็จจริงและประเด็นเดียวกัน ดังจะเห็นได้ว่าหลายคดีพิพาทจากการใช้อำนาจทางปกครองที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองจะรับฟ้องคดีโดยไม่ถือแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่เคยวินิจฉัยโดยพิจารณาพิพากษาคดีไปตามรูปความ แต่เมื่อมีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล จะถูกวินิจฉัยชี้ขาดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม การโต้แย้งเขตอำนาจศาลอันทำให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการยุติธรรม กับทั้งบางคดีที่ไม่มีการโต้แย้งเขตอำนาจศาล ศาลปกครองพิจารณาคดีจนมีคำพิพากษา แต่มีการฟ้องคดีในศาลยุติธรรมด้วยจนมีคำพิพากษา แต่คำพิพากษาสองศาลขัดกัน ต้องไปแก้ปัญหการขัดกันของคำพิพากษา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 14 อันเป็นปัญหายุ่งยากในการบังคับตามคำพิพากษา และบางกรณียังทำให้คู่ความในคดีไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายในคดีอีกด้วย

นอกจากนี้ แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ไม่อาจใช้เป็นบรรทัดฐานในคดีอื่นได้เช่นนี้ ย่อมไม่สามารถพัฒนาหรือสร้างหลักกฎหมายปกครองในเรื่องนี้ได้ เพราะเหตุผลทางกฎหมายในคำวินิจฉัย ไม่ได้สร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่

ให้เป็นที่ยอมรับของ ศาลปกครองได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องสร้างหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ขึ้น เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ให้เป็นไปตาม ลักษณะข้อพิพาท ตามประเด็นหลักแห่งคดี หรือวัตถุแห่งคดีพิพาท ตามเจตนารมณ์ ของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมทั้งกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับระบบทรัพย์สินของแผ่นดินด้วย เพื่อให้การบังคับใช้ กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สมเหตุสมผล และสอดคล้องกับข้อเท็จจริง ในคดี เพื่อให้กระบวนการยุติธรรมในทุกกระบวนศาล สามารถเป็นหลักประกันสิทธิและ เสรีภาพ และเป็นกระบวนการแก้ไขเยียวยาความเสียหายได้อย่างแท้จริง

4. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้ ศึกษาทฤษฎีที่ใช้แบ่งแยกเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ทรัพย์สินของแผ่นดินของฝรั่งเศส กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐตามกฎหมายไทย สิทธิในที่ดิน การใช้อำนาจทางปกครอง หลักเกณฑ์การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลใน ระบบกฎหมายไทย ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือ การดำเนินการทางปกครอง ในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เพื่อวิเคราะห์ หาหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีดังกล่าว

5. วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการวิจัยเอกสาร ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและเอกสารชั้นทุติยภูมิ ทั้งจากตำรากฎหมาย รายงานวิจัย คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล เพื่อวิเคราะห์หาข้อสรุป ที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครอง ในเรื่อง ที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน



6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล การแบ่งแยกเขตอำนาจศาล และระบบทรัพย์สินของแผ่นดินในระบบกฎหมายต่างประเทศ

6.2 ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ที่ดินของรัฐ สิทธิในที่ดิน และการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลในระบบกฎหมายไทย

6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในคดีพิพาท เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครอง ในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในระบบกฎหมายไทย

6.4 สามารถวางหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย เพื่อแก้ปัญหาคาการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจ หรือการดำเนินการทางปกครอง ในเรื่องที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

