



**เกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด  
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน**  
**The Criteria for Determining Court Jurisdiction Encountered  
by the Adjudication Committee for Powers and Duties among  
Courts in Public Land Disputes**

จตุภรณ์ แก้วคุ้มภัย พัฒนสิทธิชีวิน\*

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์เรื่องเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อ (๑) ศึกษาแนวคิดทฤษฎีรวมทั้งลักษณะแห่งสิทธิและอำนาจรัฐในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (๒) ศึกษาเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม (๓) ศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (๔) หาหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องในการวินิจฉัยเขตอำนาจศาล และ (๕) ศึกษาว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยทางกฎหมาย โดยการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการวิจัยเอกสาร ที่มุ่งศึกษาเกณฑ์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลใช้ในการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งปัญหาและหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลในคดีดังกล่าว

การศึกษาพบว่า ปัจจุบันคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลใช้เกณฑ์สิทธิในที่ดินในการวินิจฉัยว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ทั้งๆ ที่การโต้แย้งสิทธิในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อีกทั้งสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแม้จะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน แต่โดยเนื้อหาเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ทั้งไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดห้ามศาลปกครองนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาวินิจฉัยคดี ซึ่งในบางกรณีศาลปกครองก็ได้นำหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการวินิจฉัยคดีอยู่แล้ว ประกอบกับวิธีพิจารณาของ

\* ผู้อำนวยการกลุ่มรับฟ้องและให้คำปรึกษา สำนักงานศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนที่เป็นวิธีพิจารณาที่เหมาะสมกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะมากกว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินจึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าว จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็น “(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน และเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

**คำสำคัญ :** เกณฑ์การวินิจฉัยอำนาจศาล, เขตอำนาจศาล, สิทธิในที่ดิน

## **ABSTRACT**

This paper provides the focus on problems of the criteria for determining court jurisdiction encountered by the Adjudication Committee for Powers and Duties among Courts in public land disputes. The aim in writing this paper are: (1) to study theoretical concepts and characteristics of rights and power of the state in public lands (2) to study the criteria for determining jurisdiction between the Administrative Court and the Court of Justice (3) to study and to conduct an analysis of criteria for the Adjudication Committee for Powers and Duties among Courts' determination of court jurisdiction (4) to explore effective criteria for determining court jurisdiction, and (5) to study whether the public land disputes will fall within the jurisdiction of the Administrative Court or the Court of Justice.

This legal research includes a qualitative research approach with data collected from documentary evidence. The research aims at studying the criteria used by the Adjudication Committee for Powers and Duties among Courts in disputes over public land including issues and appropriate criteria for determining court jurisdiction under which cases such as those involving public land disputes should fall.

The study reflects that the Adjudication Committee for Powers and Duties among Courts currently referring to the criteria of land property rights has concluded that the public land disputes fall within the jurisdiction of the Court of Justice, though argument between the state and the private sector with respect to the rights of public land is not regarded as dispute over land property rights. Regardless of the prescription for public domain under the Civil and Commercial Code where the legislation presents itself as a private law, the content unquestionably constitutes however the ambit of the public law. Moreover, no law prohibits the Administrative Court's application of the Civil and

Commercial Code in adjudication of administrative disputes. However, some cases reveal the Administrative Court's use of Civil and Commercial Code criteria. Also, the inquisitorial method used in the administrative procedure is more appropriate in the protection of public interest. Public land disputes could therefore fall under the Administrative Court's jurisdiction and such approaches could be effective, provided that section 9 paragraph (6) of the Act on the Establishment of the Administrative Court and the Administrative Procedure B.E. 2542 (1999) shall be amended as follows: "(6) disputes over public domain and the case involving a matter prescribed by the law to be under the jurisdiction of the Administrative Court".

**Key Words :** criteria for determining court jurisdiction, jurisdiction, land property rights

## ๑. บทนำ

### ๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบบศาลของไทยเป็นระบบศาลเดี่ยว (มีประธานศาลฎีกาเป็นประมุขขององค์กร และหากมีปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลผู้ทำหน้าที่ชี้ขาดก็คือ ประมุขขององค์กรดังกล่าว) จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนระบบศาลจากระบบศาลเดี่ยวเป็นระบบศาลคู่โดยกำหนดให้มีศาลปกครองขึ้นเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน และบัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดเกี่ยวกับอำนาจ

ศาลปกครองไว้ในมาตรา ๒๒๓ และอำนาจศาลยุติธรรมไว้ในมาตรา ๒๑๔ ซึ่งมีสาระสำคัญเช่นเดียวกับที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อย่างไรก็ตามสิ่งที่มาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงระบบศาลดังกล่าวคือ ปัญหาเขตอำนาจศาล ดังนั้น มาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงได้บัญญัติให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหารหรือศาลอื่น

ปัญหาเขตอำนาจศาลโดยเฉพาะระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมทั้งกรณีที่ได้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและที่ไม่ได้เสนอต่อคณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวนไม่น้อย โดยสาเหตุประการหนึ่งอาจจะเนื่องมาจากเป็นระยะเริ่มต้นในการมีศาลปกครองของประเทศไทย แนวคิดและหลักกฎหมายต่างๆ ยังต้องมีการเรียนรู้และพัฒนาเพื่อให้เหมาะสมกับสังคมไทย

ต่อไป แต่ปัญหาทางกฎหมายประการหนึ่งที่ยังมีความเห็นไม่ตรงกันตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองคือ ปัญหาคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน โดยเกี่ยวกับเรื่องนี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีแนวคำวินิจฉัยว่า แม้ผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์จะฟ้องว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนคำสั่ง แต่เมื่อคดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์เป็นสำคัญ ในการวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวต้องพิจารณาการได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนำหลักเกณฑ์ใดมาวินิจฉัยว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลที่มีวิธีพิจารณาอยู่บนพื้นฐานที่คู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน อีกทั้งเหตุใดทั้งศาลและคู่กรณีถึงไม่ยอมรับคำวินิจฉัย เนื่องจากได้เสนอคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจศาลตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน ส่งผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้า เพิ่มภาระงานของศาลและของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตลอดจนทำให้ระบบศาลและระบบกฎหมายของไทยไม่พัฒนาอย่างที่ควรจะเป็น ดังนั้น

การศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน หลักเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาล ตลอดจนหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลใช้ในการวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จะทำให้ทราบหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการดังกล่าวใช้ในการวินิจฉัยเพื่อวิเคราะห์และหาหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของศาลและคู่กรณี ซึ่งจะลดภาระงานทั้งของศาลและของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล รวมทั้งยังเป็นผลดีแก่คู่กรณีเนื่องจากจะทำให้คดีได้รับการพิจารณาพิพากษาเร็วขึ้นโดยไม่ต้องรอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว และสามารถพัฒนาระบบศาลและระบบกฎหมายของไทยให้เป็นระบบยิ่งขึ้น

## ๑.๒ วัตถุประสงค์การวิจัย

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งลักษณะแห่งสิทธิและอำนาจรัฐในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม

๑.๒.๓ เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หลักเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

๑.๒.๔ เพื่อหาหลักเกณฑ์ที่ถูกต้องในการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

๑.๒.๕ เพื่อศึกษาว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม

### ๑.๓ วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้ใช้วิธีการวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าจากตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ คำวินิจฉัยของศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

### ๑.๔ ผลการวิจัย

จากการศึกษาคำวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย และเห็นว่าการเกณฑ์การวินิจฉัยของคณะกรรมการมีปัญหาอยู่หลายประการ โดยวิวัฒนาการของแนวคำวินิจฉัยและปัญหาหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยดังกล่าวสามารถสรุปได้ ดังนี้

๑.๔.๑ วิวัฒนาการเกณฑ์การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑.๔.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลมีทั้งคดีที่มีหลายข้อหา และคดีที่มีข้อหาเดียว ซึ่งในระยะแรกคณะกรรมการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลจากข้อหาที่พิพาทแต่ต่อมาได้เปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยโดยใช้เกณฑ์สิทธิในที่ดินแทน โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับวิวัฒนาการของเกณฑ์คำวินิจฉัยดังกล่าว ดังนี้

## เกณฑ์ข้อหาหลักข้อหารอง

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีแนวคำวินิจฉัยแรกในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๓/๒๕๔๕ ซึ่งคดีดังกล่าวเป็นคดีที่เอกชนฟ้องผู้ใหญ่บ้านเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ช่างรังวัด และเจ้าพนักงานที่ดินรวม ๕ คน โดยอ้างว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน น.ส.๓ ก ได้รับมอบมาจากมารดาและได้ทำประโยชน์ตลอดจนเสียภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมาต่อมามีเอกชนรายอื่นได้โต้แย้งคัดค้านสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวและได้มีการดำเนินการไกล่เกลี่ย แต่ผู้ใหญ่บ้านวางตนไม่เป็นกลางปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ต่อเติมเอกสารไม่มีความจริง ช่างรังวัด ปลอมเอกสารและชี้เขตไม่สมบูรณ์ ส่วนเจ้าพนักงานที่ดิน รับรองเอกสารไม่ถูกต้อง โดยบุคคลทั้งห้าดังกล่าวดำเนินงานเกินสมควรและทำให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายขอให้ชำระค่าเสียหายและมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดทำ น.ส.๓ ก ให้ถูกต้องมีเนื้อที่ตรงกับการเสียภาษี คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยทั่วไป ไม่ว่าจะเป็คดีแพ่งหรือคดีปกครองคดีที่มีหลายข้อหาอาจมีลักษณะ ดังนี้

ก. ข้อหาแต่ละข้อหามีความสำคัญเท่าเทียมกัน ในกรณีนี้ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงในแต่ละข้อหาโดยไม่เกี่ยวข้องกัน

ข. ข้อหาหนึ่งเป็นหลักส่วนข้อหาอื่นเป็นปัญหาเกี่ยวเนื่องหรือปัญหาลำดับรอง ในกรณีนี้ศาลจะต้องพิจารณาให้ได้ความจริงในข้อหาหลักก่อนจึงจะพิจารณาข้อหาเกี่ยวเนื่องหรือข้อหา

ลำดับรองต่อไปได้

คดีนี้ทั้งสองประเด็นเป็นข้อหาหลักที่แยกออกจากกันได้ จึงต้องแยกพิจารณาจากกันในศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา กล่าวคือ ประเด็นแรก ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์ในการเรียกค่าเสียหายจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในกรณีนี้ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร คือศาลปกครอง ส่วนประเด็นที่สอง ผู้ฟ้องคดีประสงค์ขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดทำเอกสารให้ถูกต้องตรงกับการครอบครองและการเสียภาษี กรณีนี้ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความว่าผู้ฟ้องคดีมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอย่างไร จำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในทรัพย์สินของบุคคลไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงวินิจฉัยว่า ประเด็นเรียกค่าเสียหายอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ส่วนการขอให้เจ้าพนักงานที่ดินจัดทำเอกสารให้ถูกต้องตรงกับการครอบครองและการเสียภาษีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยโดยพิจารณาจากข้อหาของคดีที่พิพาทว่า มีข้อหาเดียวหรือหลายข้อหา หากมีหลายข้อหาต้องพิจารณาต่อไปว่าในหลายข้อหา นั้นเป็นข้อหาที่แยกจากกันได้หรือไม่ ถ้าแยกจากกันได้ก็ต้องพิจารณาอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลแต่ละข้อหาว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวสามารถ

ตีความต่อไปได้ว่าหากคดีมีหลายข้อหาซึ่งแต่ละข้อหาเกี่ยวเนื่องกันให้พิจารณาข้อหาหลักว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ข้อหารองก็ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลนั้นเช่นกัน หรือในคดีที่มีข้อหาเดียวก็ต้องพิจารณาว่าข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด มิใช่พิจารณาประเด็นที่ต้องวินิจฉัยในข้อหาเดี่ยวนั้นว่ามีกี่ประเด็นและแต่ละประเด็นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด

## เกณฑ์สิทธิในที่ดิน

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้เปลี่ยนเกณฑ์การวินิจฉัยในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินจากการพิจารณาจากข้อหาที่พิพาทดังกล่าวมาใช้เกณฑ์สิทธิในที่ดิน กล่าวคือ ไม่ว่าจะคดีจะมีหลายข้อหาหรือข้อหาเดียว หากมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่า ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ คณะกรรมการวินิจฉัยว่าเป็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ซึ่งต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้ใช้ในการวินิจฉัยมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๖ จนถึงปัจจุบัน เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙๙/๒๕๕๖ คดีนี้ โจทก์เป็นเอกชนยื่นฟ้องจำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองอ้างว่าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และผู้ครอบครองที่ดินมีโฉนด แต่ถูกจำเลยก่อสร้างทางหลวงและไหล่ทางรुक้าที่ดินและตักดินนำไปถมเป็นทางก่อสร้าง จำเลยให้การว่า จำเลยส่งมอบที่ดินซึ่งส่วนหนึ่งเป็นที่ดินของโจทก์ให้กับผู้รับจ้างทำการก่อสร้างปรับปรุงทางหลวงโดยไม่ทราบว่าเป็น

เป็นที่ดินของโจทก์เนื่องจากที่ดินมีสภาพเป็นถนน และมีการดำเนินกิจการสาธารณูปโภค ก่อสร้างเสาไฟฟ้าและวางท่อประปา ซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยทั่วไปและไม่มีผู้ใดโต้แย้งกรรมสิทธิ์ ถือว่าเจ้าของที่ดินอุทิศให้เป็นสาธารณประโยชน์ โดยปริยาย การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นละเมิด เห็นว่า การที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งตามคำขอของโจทก์ได้นั้น จำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่พิพาทเป็นของโจทก์ตามที่กล่าวอ้างหรือเป็นที่สาธารณประโยชน์เป็นสำคัญ แล้วจึงจะพิจารณาประเด็นอื่นได้ต่อไป จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

## **๒. บทวิเคราะห์หลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลใช้วินิจฉัยเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน**

### **๒.๑ ปัญหาความหมายสิทธิในที่ดิน**

ปัจจุบันคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลใช้เกณฑ์สิทธิในที่ดินในการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรม เกี่ยวกับประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยมีความเห็นไว้ว่า ที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” ก็หมายความว่า มีการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่าย ซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นให้ การที่กรมป่าไม้

คัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกัน เพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้นั้น ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐจึงไม่ใช่เรื่องสิทธิในที่ดิน

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวอาจตีความได้ว่าข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินมิใช่เรื่องสิทธิในที่ดิน โดยประเด็นพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินต้องเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชน ซึ่งเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินกล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งของฝรั่งเศสและของไทย เป็นเพียงการใช้อำนาจจัดระเบียบการใช้ที่ดินสาธารณะและการจัดการดูแลเท่านั้น ฝ่ายปกครองซึ่งมีหน้าที่จัดระเบียบหรือดูแลที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีความเป็นธรรมและเหมาะสม ตลอดจนเพื่อรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ให้คงอยู่ได้ตลอดไป ดังนั้น ฝ่ายปกครองซึ่งกฎหมายให้อำนาจในการจัดระเบียบหรือดูแลที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่ได้ใช้สิทธิเช่นเดียวกับที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในครอบครองที่ดินของตนแต่อย่างใด อีกทั้ง ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้ไม่ได้ ฉะนั้น ไม่ว่าจะนาน

เพียงใดที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่มีผู้ใดแย่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไปได้ จึงเห็นว่าเมื่อมีปัญหาว่าที่ดินเป็นของเอกชนหรือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่ได้โต้แย้งเพื่อแย่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเพียงแต่มีปัญหาโต้แย้งกันในข้อเท็จจริงเท่านั้นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หาได้โต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด

๒.๒ ปัญหาการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในปัจจุบันนอกจากใช้หลักเกณฑ์เรื่องสิทธิในที่ดินซึ่งมีประเด็นว่าข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนไม่ควรเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับเรื่องสิทธิในที่ดินดังกล่าวแล้ว คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวยังมีนัยว่า ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยนั้นต้องใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจกล่าวโดยสรุปว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นที่ดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น โดยสภาพหรือโดยเนื้อหาของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว เป็นเรื่องกฎหมายมหาชน แต่ที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็น่าจะสืบเนื่องมาจากในอดีตไม่มีการแบ่งแยกกฎหมายว่าเป็นกฎหมายมหาชนหรือกฎหมายเอกชน ดังนั้น แม้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนก็ไม่ทำให้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลายเป็นเรื่องของ

เอกชนไป นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิใช่กฎหมายที่มีไว้เพื่อให้ศาลยุติธรรมใช้บังคับได้เท่านั้น ประกอบกับไม่มีกฎหมายใดบัญญัติห้ามมิให้ศาลปกครองนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ และหากพิจารณาเปรียบเทียบกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ หรือคำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าในการวินิจฉัยคดีดังกล่าวศาลปกครองสามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือสัญญาทางปกครองได้ ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ศาลปกครองก็ย่อมนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้วินิจฉัยได้เช่นเดียวกัน

๒.๓ ปัญหาการวินิจฉัยจากประเด็นในข้อหามิใช่วินิจฉัยจากข้อหาที่พิพาท

ปัจจุบันคณะกรรมการมิได้พิจารณาจากข้อหาที่พิพาทแต่พิจารณาจากประเด็นที่ต้องวินิจฉัยซึ่งไม่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๙/๒๕๕๔ คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า กรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าอยู่ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและการออก น.ส. ๓ ก. เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งแต่ถูกยกอุทธรณ์ ขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองให้การว่าที่ดินพิพาทตาม น.ส. ๓ ก. ได้ออกในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า แม้เหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองมีคำสั่งเพิกถอน น.ส. ๓ ก. ของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว หรือให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทต่อไปหรือเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้นั้น ศาลจำต้องพิจารณาในปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามที่กล่าวอ้างหรืออยู่ในเขตป่าไม้ถาวรเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จะเห็นว่าคดีนี้หากพิจารณาคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีแล้วคดีมีข้อหาที่พิพาทว่า คำสั่งเพิกถอน น.ส.๓ ก. และวินิจฉัยอุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เพียงข้อหาเดียวและเป็นกรณีที่ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.๒๕๓๙ โดยกล่าวหาว่า หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมิได้วินิจฉัยจากข้อหาในคำฟ้อง แต่นำประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนในข้อหาดังกล่าวมาใช้วินิจฉัยเขตอำนาจศาล

๒.๔ ปัญหาการวินิจฉัยจากข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย

คดีหลายคดีที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจากข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย เช่น คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๐/๒๕๔๖ คดีที่เอกชนยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครว่ากระทำละเมิดโดยก่อสร้างถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินของเอกชนทำให้ได้รับความเสียหายถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะมิใช่เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี ไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินอันจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองและคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๑๖/๒๕๔๘ คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเทศบาลเมืองนนทบุรีว่าทำละเมิด โดยการนำรถไถบุกรุกเข้าไปไถทำลายทรัพย์สินรวมทั้งหมดหลักเขตของที่ดินเพื่อก่อสร้างเขื่อน ขอให้ชดใช้ค่าเสียหายเป็นค่ารถถอน หรือค่าที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีให้การว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ได้บุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ศาลจำต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่หรือเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นสำคัญแล้วจึงพิจารณาได้ว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นละเมิดหรือไม่ จะต้องชดใช้ค่าเสียหายกันเพียงใด

จึงเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี  
อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล  
ที่ ๑๐/๒๕๔๖ เป็นกรณีที่เอกชนฟ้องหน่วยงานทาง  
ปกครองว่ากระทำละเมิดรุกล้ำที่ดินของเอกชน  
ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้โต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดินคณะกรรมการ  
วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลวินิจฉัยว่า  
อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง  
แต่คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่  
๑๖/๒๕๔๘ เป็นกรณีที่เอกชนฟ้องหน่วยงานทาง  
ปกครองว่ากระทำละเมิดรุกล้ำที่ดินของเอกชน  
เหมือนกัน แต่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ  
หน้าที่ระหว่างศาล วินิจฉัยเป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับ  
สิทธิในที่ดินระหว่างคู่กรณี อันอยู่ในอำนาจพิจารณา  
พิพากษาของศาลยุติธรรม

การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลจะต้องพิจารณา  
จากคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์เป็น  
สำคัญว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ  
ศาลที่ยื่นฟ้องหรือไม่ ทั้งนี้เพราะกฎหมายได้กำหนด  
ไว้แล้วว่าศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี  
ประเภทใด ไม่ใช่ขึ้นอยู่กับข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดี  
หรือจำเลย เนื่องจากหากเป็นเช่นนั้นในคดีที่  
ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยไม่ได้โต้แย้งคดีที่อยู่ในอำนาจ  
ของศาลหนึ่ง แต่หากผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยโต้แย้ง  
คดีอยู่ในอำนาจของอีกศาลหนึ่งคำวินิจฉัยปัญหา  
เขตอำนาจศาลซึ่งวินิจฉัยจากข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้อง  
คดีหรือจำเลยนั้นทำให้เขตอำนาจศาลไม่ได้เป็นไปตาม  
หลักกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดี  
หรือจำเลยซึ่งจะส่งผลให้เขตอำนาจศาลไม่แน่นอน  
และสร้างปัญหาให้กับผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ว่าจะยื่น  
ฟ้องคดีต่อศาลใด ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า รวมทั้ง  
เป็นเครื่องมือในการประวิงคดีได้ด้วย

๒.๕ ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาล

จากการการศึกษาวิธีพิจารณาคดีแพ่ง  
ทั่วไปของศาลยุติธรรมพบว่า มีหลักเกณฑ์ทั่วไปที่  
สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นวิธีพิจารณาที่ยึดถือหลัก  
ความประสงค์ของคู่ความเป็นสำคัญ เพราะเป็นวิธี  
พิจารณาที่อยู่บนพื้นฐานที่คู่ความทั้งสองฝ่ายอยู่ใน  
ฐานะเท่าเทียมกัน ดังนั้น ในการพิจารณาคดีของ  
ศาลยุติธรรมคู่ความทั้งสองฝ่ายจะตกลงยินยอมกัน  
ได้เสมอ และศาลจะพิพากษาตามยอมนั้น ซึ่งหาก  
เป็นคดีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
การยินยอมอาจส่งผลกระทบต่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
และประโยชน์ของสาธารณชน แต่หากเป็นวิธี  
พิจารณาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาที่  
คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และสิทธิ  
และเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน กล่าวคือ  
นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครอง  
สิทธิและเสรีภาพของประชาชนตลอดจนถึง  
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่สุจริตแล้ว ศาลปกครองยังมีหน้าที่  
ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวางหลัก  
เกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจกรรมของ  
รัฐด้วย เช่น ในคดีปกครอง เมื่อศาลปกครองเห็น  
สมควร ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนด  
มาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่  
คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา  
คดีได้ แม้ว่าคู่กรณีจะไม่ได้ร้องขอก็ตาม ในขณะที่  
ในคดีแพ่งนั้น ศาลยุติธรรมย่อมไม่มีอำนาจดังกล่าว  
หากคู่ความไม่ร้องขอ หรือในกรณีที่คู่กรณีถอนฟ้อง  
ถ้าเป็นคดีเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ  
หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม  
หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดย  
ไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้  
ถอนคำฟ้องก็ได้ ดังนั้น การวินิจฉัยให้คดีพิพาท

เกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมประโยชน์สาธารณะอาจจะไม่ได้รับความคุ้มครอง

### ๓. ความเห็นเพิ่มเติมและข้อเสนอนี้

หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ใช้สิทธิในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน เช่นที่เอกชนทั่วไปใช้ในที่ดินที่ตนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อีกทั้ง สาธารณสมบัติของแผ่นดินแม้จะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน แต่โดยเนื้อหาของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้ว เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ซึ่งการที่กฎหมายมหาชนบัญญัติอยู่ในกฎหมายเอกชนก็ไม่ทำให้เรื่องดังกล่าวกลายเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชนไปด้วยแต่อย่างใด นอกจากนี้ แม้สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกำหนดห้ามศาลปกครองนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาวินิจฉัยคดี ซึ่งในคดีปกครองอื่นๆ ศาลปกครองก็สามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการวินิจฉัยคดีได้อยู่แล้ว เช่น คดีละเมิดหรือสัญญาทางปกครอง เป็นต้น ทั้งการวินิจฉัยจากข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย ไม่ใช่หลักการการวินิจฉัยเขตอำนาจศาลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการหรือจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ซึ่งส่งผลให้เขตอำนาจศาลไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย และสร้างปัญหาให้ผู้ฟ้อง

คดีหรือโจทก์ว่าจะฟ้องคดีต่อศาลใด นอกจากนี้ หลักเกณฑ์การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมทั้งของฝรั่งเศสและของไทย และไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอีกด้วย

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป กล่าวคือ หากเรื่องใดไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นเรื่องนั้นจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ฉะนั้นรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แล้วว่า หากมีปัญหาเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่น การพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรืออยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นจะต้องพิจารณาว่าเรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น การวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมจึงต้องวินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดไว้หรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายดังกล่าวแล้วจะพบว่าไม่เป็นการกระทำการละเว้นการกระทำ หรือการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแล้วล้วนแต่เป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

เมื่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน ประกอบกับวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเป็นวิธีพิจารณาคดีที่คำนึงถึงการคุ้มครองสาธารณประโยชน์และสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน ซึ่งเป็นวิธีพิจารณาคดีที่จะทำให้ประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ของปัจเจกชนได้รับการคุ้มครองอย่างสอดคล้องสมดุลคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองไม่ว่าในประเด็นใดก็ตาม และเพื่อให้เขตอำนาจศาลมีความชัดเจนจึงควรออกกฎหมายบัญญัติให้คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีอยู่ในกฎหมายมากมายหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อสะดวกในการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางดังกล่าวจึงเห็นสมควรดำเนินการโดยแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๖) เป็น “คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง”

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์, ทฤษฎีสินทางปกครองในกฎหมายเยอรมัน กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๓๘
- กมลชัย รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน กรุงเทพฯ : นิติธรรม, ๒๕๒๗
- เกรียงไกร เจริญนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมาย

มหาชน กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๕

- ชื่อผู้แต่ง] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๓
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์คานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพฯ : สื่อปัญญา, ๒๕๔๐
- บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๐
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม ๑ กรุงเทพฯ : วิทยุชน พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๔๔
- บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบรัฐธรรมนูญเยอรมัน กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๓๕
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, กฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๕๕
- ประมุข สุวรรณศรี, คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ ๔, ๒๕๑๑
- ไฉน พลกุล, เอกสารคำบรรยายวิชา น.๓๔๑ ปัญหาชั้นสูงทางกฎหมายมหาชน ๒ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๘
- ร. แลงการ์ด, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๒ กรุงเทพฯ : วัฒนาพานิชย์, ๒๕๒๑
- ฤทัย หงส์สิริ, คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๔๓
- ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาล  
ปกครอง กรุงเทพฯ : วิทยุชน, ๒๕๔๔

เสนีย์ ปราโมช. ม.ร.ว., คำอธิบายประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ลักษณะทรัพย์สิน กรุงเทพฯ :  
อักษรสาสน์, ๒๕๒๐

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด  
อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, คู่มือดำเนินการ  
การ กรุงเทพฯ : จีรัชการพิมพ์, ๒๕๔๔

หลวงสุทธิวาทนฤพุดิ, คำบรรยายประวัติศาสตร์  
ชั้นปริญญาโท กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๖

อมร จันทรสมบูรณ์, กฎหมายปกครอง กรุงเทพฯ :  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๔

วิทยานิพนธ์ ปริญญาโท

ปริตรตา สดสง่า, การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมา  
ใช้ในวิธีพิจารณาคดีปกครอง” (นิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๐)

ธรรมรังสี วรณโก, ระบบการจัดการที่ดินที่เป็น  
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (นิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๓๙)

สุนทรี เหมือนพะวงศ์, การใช้และการคุ้มครอง  
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (นิติศาสตร์มหา  
บัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๓๗)

ชื่อผู้แต่ง] เสริมดรุณี ต้นติเวสส, คดีมีประเด็นที่จะ  
ต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในอำนาจของศาล  
อื่น กับปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาล  
ปกครองและศาลยุติธรรม (นิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย  
ธรรมศาสตร์, ๒๕๔๙)

บทความในหนังสือรายงานการประชุม สัมมนาทาง  
วิชาการ

วราวุธ วราภรณ์ “ความหมายที่ดินของรัฐ” ใน  
วารสารที่ดิน ปีที่ ๕๐ ฉบับที่ ๓ (พฤษภาคม-  
มิถุนายน ๒๕๔๓)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์ “เงื่อนไขการตรากฎหมายจำกัด  
สิทธิและเสรีภาพของประชาชนฯ” ใน  
วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๒,  
๒๕๔๓

