



ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ  
ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ณชญาดา มณีจันสุข

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์

มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปีการศึกษา 2566

THE JURISDICTION PROBLEMS IN COMPARATIVE INVESTIGATING AND  
ORDERING PROCESS OF ISSUANCE OF DOCUMENT OF LAND RIGHTS  
UNDER SECTION 60 OF THE LAND CODE

NACHAYADA MANEECHANSUK

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law,  
Pridi Banomyong Faculty of Law  
Dhurakij Pundit University  
Academic Year 2023



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

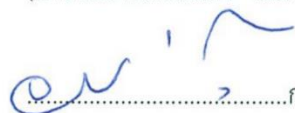
ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในการออกหนังสือ  
แสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน  
เสนอโดย ณชญาดา มณีจันสุข  
สาขาวิชา นิติศาสตร์  
หมวดวิชา กฎหมายมหาชน  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร  
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม อาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

 ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

 กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์  
(อาจารย์ ดร.ดลนภา นันทวโรไพโร)

 กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม  
(อาจารย์ ดร.ประสาท พงษ์สุวรรณ)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

 คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
(อาจารย์ ดร. สุทธิพล ทวีชัยการ)

วันที่ 11 เดือน สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖7

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
ชื่อผู้เขียน	ณชญาดา มณีจันสุข
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ดร. ดลนภา นันทวโรไพโร
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม	ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ
หลักสูตร	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2566

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งเน้นศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยใช้วิธีการศึกษา เปรียบเทียบ และศึกษาพัฒนาการของระบบกฎหมาย หลักเกณฑ์และแนวทางพิจารณาเขตอำนาจศาลจาก กฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายฝรั่งเศส กฎหมายเยอรมัน รวมทั้ง พิจารณากรณีศึกษาจากคำพิพากษา ของต่างประเทศดังกล่าว คำพิพากษาศาลปกครองไทย และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจ หน้าที่ระหว่างศาล

จากการศึกษาพบว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วางแนววินิจฉัยว่า หากประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องโต้แย้งสิทธิในที่ดินให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และ หากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ ศาลปกครอง ส่วนคดีที่มีประเด็นเกี่ยวเนื่องกันหากการวินิจฉัยสิทธิในที่ดินเป็นประเด็นแห่งคดีให้เป็นอำนาจ ศาลยุติธรรมพิจารณาคดี แต่ถ้าข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเป็นเพียงประเด็นรองในคดีพิพาททางปกครอง ก็ย่อมอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง สอดคล้องกับแนววินิจฉัยของศาลประเทศฝรั่งเศส และเยอรมันถือว่าข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่หาก ปัญหากรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นเพียงประเด็นเกี่ยวพันกับประเด็นแห่งคดีที่เป็นข้อพิพาททางปกครอง ศาลปกครองมี อำนาจพิจารณาพิพากษาได้ โดยงานวิจัยนี้เสนอว่า ควรกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย เป็นคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลที่เหมาะสม ทั้งเป็นการลดภาระงานของ ศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ส่งผลให้คู่กรณีได้รับการพิจารณาพิพากษาที่ รวดเร็ว และพัฒนาระบบศาลหรือระบบกฎหมายของไทยให้เป็นระบบให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมาก ยิ่งขึ้น

คำสำคัญ: เขตอำนาจศาล, สอบสวนเปรียบเทียบ, สิทธิในที่ดิน

๑. อภิปราย

---

Thesis Title	THE JURISDICTION PROBLEMS IN COMPARATIVE INVESTIGATING AND ORDERING PROCESS OF ISSUANCE OF DOCUMENT OF LAND RIGHTS UNDER SECTION 60 OF THE LAND CODE
Author	Nachayada Maneechansuk
Thesis Advisor	Dolnapa Nantawaroprai, Ph.D.
Co-Thesis Advisor	Prasat Pongsuwan, Ph.D.
Program	Master of Laws
Academic Year	2023

### ABSTRACT

This research aims to explore the issues related to jurisdiction problems in the comparative investigation and ordering process of the issuance of documents of land rights under Section 60 of the Land Code. The study utilizes a comparative research approach and examines the development of legal systems, criteria, and considerations of judicial jurisdiction from foreign laws, including French and German laws. Additionally, it also scrutinizes case studies from international judgments, Thai Administrative Court decisions, and focuses particularly on rulings from the Committee on Jurisdiction of Courts.

From the study, it was found that the Committee on Jurisdiction of Courts has established a precedent indicating that, in cases where the issue involves a dispute over land rights, it falls under the jurisdiction of the Administrative Court for adjudication. If the matter concerns conflicting land rights, the Administrative Court has the authority to render judgment based on administrative law. In cases where the issues are interrelated, if the adjudication of land rights is the primary dispute, it falls within the jurisdiction of the Administrative Court for consideration. However, if the dispute over land rights is secondary to a case involving administrative disputes, it still falls within the jurisdiction of the Administrative Court, aligning with the legal precedents of the French and German courts that consider land rights disputes to be under the jurisdiction of administrative courts. In cases where the problem of land rights is only tangentially related to the main issue of an administrative dispute, the Administrative Court has the authority to adjudicate. This research proposes that cases related to the actions of state officials conducting comparative investigations and issuing administrative orders regarding the issuance of documents of land rights without legal approval should fall within the jurisdiction of the Administrative Court under Section 9, paragraph one (1) of the Establishment of

Administrative Courts and Procedure for Administrative Cases Act B.E. 2542 (1999). This is to define an appropriate jurisdiction for the court, aiming to reduce the workload of the court and the Judicial Committee, thereby expediting the consideration and judgment of the parties involved. This approach contributes to a swift adjudication process, fostering the development of the Thai judicial system and legal framework, making them more efficient and effective.

**Keywords:** Court Jurisdiction, Comparative Investigation, Land Rights

อ. อรุณรัตน์

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงเรียบร้อยได้อย่างสมบูรณ์ด้วยความกรุณาจากผู้มีพระคุณหลายท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอาจารย์ ดร. ตลนภา นันทวโรไพโร ซึ่งได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และสละเวลาอันมีค่าในการพิจารณา วิเคราะห์ ปรับแก้ไข ชี้แนะแนวทางอย่างดียิ่งตลอดมา

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ซึ่งได้รับกรุณาเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ และ ดร. ประสาท พงษ์สุวรรณ ซึ่งได้รับกรุณาเป็นกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม โดยได้สละเวลาอันมีค่า และกรุณาให้ความช่วยเหลือในการแก้ไข และให้คำแนะนำที่มีประโยชน์ ซึ่งทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สมบูรณ์ และมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ และจารึกพระคุณนี้ไว้ในความทรงจำอย่างมิรู้ลืม เลื่อนว่า ความสำเร็จในครั้งนี้เกิดขึ้นจากความเมตตากรุณาของท่าน

นอกจากนี้ผู้ศึกษาขอขอบคุณนางสาวพิศารยา เลิศรัฐการ ซึ่งเป็นกัลยาณมิตร ที่ให้ความเอื้อเฟื้อช่วยเหลือให้ข้อมูลความรู้ และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในความช่วยเหลือ และขอขอบคุณจากใจจริง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ นายอัครวิชัย มณีจันสุข และนางณัฐมน ศรีเสสินธุ์ บิดามารดา อันเป็นที่รักยิ่งของผู้วิจัย ซึ่งเป็นผู้ให้กำเนิด อบรมเลี้ยงดู สั่งสอน และให้การสนับสนุนผู้วิจัยใน ทุกๆ ด้าน รวมทั้งคอยให้กำลังใจผู้วิจัยเป็นอย่างดีเสมอมา รวมถึงพี่ชาย เพื่อนสนิท เพื่อนๆ ที่ทำงานทุกคนในการช่วยเหลือ และให้กำลังใจในการศึกษาอย่างดียิ่งมาตลอด

ณชญาดา มณีจันสุข



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญ.....	ณ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	3
1.5 วิธีการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	4
2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลและกระบวนการ.....	5
ออกเอกสารสิทธิในที่ดิน	
2.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมาเกี่ยวกับระบบศาลไทย.....	9
2.2 ระบบการพิจารณาพิพากษาคดี.....	18
2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน.....	26
3. หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่าง....	39
ศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามหลักกฎหมายต่างประเทศ	
3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส.....	39
3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน.....	46
4. เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ.....	60
ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามระบบกฎหมายไทย....	
4.1 กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ และการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออก..	60
หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	
4.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบ....	68
ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	
4.3 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	102
เกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน	

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
5. บทวิเคราะห์ ปัญหาเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ.....	108
ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	
5.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัย.....	109
ชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล	
5.2 ปัญหาความขัดแย้งในการวินิจฉัยว่า คดีพิพาทในการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ	113
ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม	
หรือศาลปกครอง	
5.3 ความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจ.....	115
ในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการสอบสวน	
เปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน	
6. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	119
6.1 บทสรุป.....	119
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	121
บรรณานุกรม.....	123
ภาคผนวก.....	127
ก พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497.....	128
ข พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.....	131
ค พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542.....	138
ง ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง.....	143
พ.ศ. 2543	
จ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2/ว 35728 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545.....	147
ฉ หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2/ว 8591 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547.....	149
ประวัติผู้เขียน.....	152

## บทที่ 1 บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“สิทธิในที่ดิน” เริ่มเมื่อรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงริเริ่มการพระราชทานที่ดินส่วนพระองค์ให้แก่ประชาชนไว้อาศัยและทำกิน โดยการเดินออกสำรวจที่ดินภายในประเทศเป็นครั้งแรก ด้วยวิธีการรังวัดหมายเลขหลักเขตที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการครั้งแรกบริเวณหมู่บ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นปฐมฤกษ์เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน ร.ศ. 120 หรือ พ.ศ. 2444 ( ค.ศ. 1901) ทั้งนี้ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการในสมัยนั้นจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานเกี่ยวกับโฉนดที่ดิน ทำให้ผู้ที่มีชื่อในทะเบียนดังกล่าว เป็นผู้ถือครองโฉนดที่ดินและมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยรัฐไม่สามารถมาทวงที่ดินคืนจากบุคคลนั้นได้ ซึ่งถือเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินในประเทศเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และต่อมาได้มีการตรา “พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127” (พ.ศ. 2451) ขึ้นใช้บังคับ เป็นที่มาของการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินของราษฎร โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รวบรวมการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ดินหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม ได้เกิดข้อพิพาทระหว่างราษฎรเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินบ่อยครั้ง กรณีแนวเขตที่ดินไม่ชัดเจนและเกิดการทับซ้อนกัน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้เก็บภาษีที่ดินได้ออกหนังสือสำคัญให้เจ้าของที่ดินไว้ยึดถือ ซึ่งต่างถือว่าเอกสารของตนถูกต้อง และอย่างสิทธิของตนตามข้อความในหนังสือรับรองการชำระภาษีที่ดิน ซึ่งไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานยืนยันและไม่อาจระงับข้อวิวาทโต้แย้งปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ได้ จึงต้องมีการรังวัดออกโฉนดที่ดินขึ้นใหม่ หลังจากนั้นพระราชบัญญัติดังกล่าวได้วิวัฒนาการเป็น “ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497” ที่ใช้บังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่างๆ จนถึงปัจจุบัน เมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยได้พัฒนาและเจริญเติบโตขึ้น ตามระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และทุนนิยมใหม่ที่แพร่หลายเข้ามา ประกอบกับการเพิ่มจำนวนของประชากรทั้งในประเทศ และมีการอพยพเข้ามาของคนต่างชาติทั้งภาคเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ส่งผลให้จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ทำให้สิ่งที่เป็นปัจจัย 4 ของการดำรงชีวิตนั้นมีความต้องการและสำคัญมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “ที่ดินทำกิน” ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้น ทำให้เกิดความต้องการในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีมากขึ้นตามลำดับ<sup>1</sup>

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ของการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามนัยมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถือเป็นปัญหาที่คาบเกี่ยวระหว่างอำนาจ

---

<sup>1</sup> Phachern Thammasarangoon, ‘กรรมสิทธิ์ที่ดิน: การแก้ปัญหาของสังคมไทยในระบอบเสรีนิยมสมัยใหม่’ <<https://www.gotoknow.org/posts/449434>> สืบค้นเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2565.

หน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งถือได้ว่าเป็นปัญหาที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงในระบบกฎหมายของไทยที่ใช้ระบบศาลคู่ คือการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเป็นอีกหนึ่งศาลที่คู่ขนานกับศาลยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และต่อมาได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ขึ้นมาเพื่อกำหนดให้เป็นองค์กรผู้มีอำนาจชี้ขาดปัญหาอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 แต่ในเวลาต่อมาได้เกิดข้อสงสัยในความเข้าใจเกี่ยวกับการแยกแยะขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในเรื่องที่ดินให้ถูกต้องชัดเจน ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินนั้น ยังมีความเห็นและข้อสรุปที่ไม่ตรงกันหลากหลายประเด็น ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แต่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเฉพาะประเด็นปัญหาเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามนัยมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์จะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันเมื่อมีการนำคดีพิพาทดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีแล้ว คู่กรณีอีกฝ่ายมักจะโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เป็นผลให้ต้องนำข้อโต้แย้งเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา ซึ่งทำให้ต้องรอผลการวินิจฉัย ทั้งเป็นภาระงานของศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ส่งผลทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอย่างมาก จากปัญหาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นว่ามีคามจำเป็นที่ต้องศึกษาค้นคว้า เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของปัญหา และแนวทางแก้ไขต่อไป ดังนั้น การศึกษาถึงความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับหลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ การสอบสวนเปรียบเทียบ และเขตอำนาจศาล ในคำสั่งเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบจะทำให้ทราบหลักเกณฑ์การวินิจฉัยของศาลปกครอง และศาลยุติธรรม ในคดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามนัยมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อวิเคราะห์ และหาหลักเกณฑ์ที่ถูกต้อง เหมาะสม เป็นที่ยอมรับของศาลและคู่กรณี ซึ่งจะลดภาระงานทั้งของศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลที่เหมาะสม รวมทั้งยังเป็นผลดีแก่คู่กรณีที่จะทำให้อำนาจการพิจารณาพิพากษาเร็วขึ้น โดยไม่ต้องรอกระบวนการวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าว และสามารถพัฒนาระบบศาลและระบบกฎหมายของไทยให้เป็นระบบให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับระบบศาล เขตอำนาจศาล และกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบ และสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและต่างประเทศในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับ กระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

1.2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในการ ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2.4 เพื่อเสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตอำนาจศาล กรณีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวน เปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

ที่ดินถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นตามกาลเวลาที่ประชาชนต่างมีความต้องการที่จะ ครอบครองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนั้น ประชาชนทุกคนผู้มีสิทธิในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือ สิทธิครอบครอง เมื่อมีข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและออกคำสั่ง ทางปกครอง จึงสมควรที่จะมีการศึกษาและทำความเข้าใจในเรื่องเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบ และสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเป็นการแก้ไข ปัญหาการโต้แย้งเขตอำนาจศาล และเพื่อกำหนดเขตอำนาจศาลในคดีระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ พินพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลใดศาลหนึ่งไว้โดยเฉพาะ หากเห็นว่าคดีอยู่ใน เขตอำนาจของศาลใดให้มีอำนาจพิจารณาคดีไปจนคดีสิ้นสุด หรือหากศาลใดไม่มีเขตอำนาจในคดีพิพาท ดังกล่าว ให้ดำเนินการส่งข้อพิพาทให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาคดี ไม่ว่าจะศาลที่ได้รับข้อพิพาทนั้น จะม ีความเห็นว่าเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในเขตอำนาจของตนหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองให้คู่กรณีได้รับการพิจารณา คดีอย่างถูกต้องและรวดเร็วยิ่งขึ้น

## 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาปัญหาเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในการออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะมุ่งเน้นศึกษาหลักกฎหมายเอกชนเปรียบเทียบกับ หลักกฎหมายมหาชน โดยเฉพาะเรื่องกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ดิน มาตรา 194 ประกอบมาตรา 197 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการ วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นหลัก

## 1.5 วิธีการศึกษา

การวิจัยนี้ใช้วิธีค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยจะทำการค้นคว้าจากข้อมูลที่ได้จากคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ประกอบกับการศึกษาค้นคว้าจากตำราบทความจากวารสารทั้งภาษาไทย ภาษาต่างประเทศ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แนวคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับระบบศาล เขตอำนาจศาล และกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

1.6.2 ทำให้ทราบถึงหลักกฎหมายไทยและต่างประเทศในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.6.4 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และหลักกฎหมายพื้นฐานเกี่ยวกับเขตอำนาจศาล

#### และกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

ศาลหรือผู้ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทต่าง ๆ มีอยู่คู่กับสังคมมนุษย์มาช้านานแล้ว ตั้งแต่การรวมตัวเป็นเผ่าเป็นชนชาติ มีหัวหน้าเผ่าเป็นผู้มีอำนาจตัดสินข้อพิพาท เช่นเดียวกับการเกิดชนชาติไทยผู้นำหรือพระมหากษัตริย์มีฐานะเป็นผู้ออกกฎระเบียบ และเป็นผู้ตัดสินผู้ละเมิดกฎระเบียบนั้นด้วยตัวพระองค์เอง เมื่อสังคมขยายตัวพัฒนาการผู้ตัดสินข้อพิพาทหรือศาล จึงเปลี่ยนรูปแบบไปตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม ประเทศเอกราชทั้งหลายจะต้องมีศาลสำหรับผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจอธิปไตยของรัฐ เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นคดีสู่ศาลทั้งในทางแพ่งและทางอาญาเนื่องจากเป็นเจตนารมณ์ของรัฐที่จะป้องกันมิให้คู่กรณีระงับข้อพิพาทกันเองด้วยวิธีการใช้กำลังบังคับหรือวิธีการอันมิชอบใด ๆ จึงรับมาเป็นภาระหน้าที่ของรัฐจะใช้กำลังบังคับให้อันจะช่วยให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายและความสงบเรียบร้อยในสังคม

ระบบศาลโดยทั่วไปมีการจำแนกรูปแบบเป็น 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยว และระบบศาลคู่ กล่าวคือระบบศาลเดี่ยว เป็นระบบที่กำหนดให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภท เช่น คดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่น ประเทศที่ใช้ระบบศาลรูปแบบนี้ ได้แก่ กลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common law) เช่น สหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา ส่วนระบบศาลคู่ เป็นระบบที่กำหนดให้อำนาจแก่ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น โดยแยกคดีปกครองให้ศาลปกครองมีอำนาจในการวินิจฉัยคดี ซึ่งเป็นการแยกระบบผู้พิพากษาและองค์กรศาลปกครองออกจากระบบของศาลยุติธรรม ทั้งนี้ ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ นั้น ส่วนใหญ่เป็นประเทศซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (civil law) ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเบลเยียม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>2</sup> เป็นต้น

#### ระบบศาลเดี่ยว

ระบบศาลเดี่ยวพัฒนาควบคู่ไปกับระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common Law) เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ กล่าวคือ แต่เดิมนั้นประเทศอังกฤษปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีพระมหากษัตริย์เป็นศูนย์กลางของอำนาจและความยุติธรรม กฎหมายเกิดจากจารีตประเพณี (Common Law) ถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไป การพิจารณาคดีใช้จารีตประเพณี ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายทั่วไปที่มีอยู่แล้วทุกหนทุกแห่งทั่วประเทศ เมื่อเกิดคดีความจึงพิจารณาจากคดีความที่เกิดขึ้นไปสู่หลักทั่วไป คือจารีตประเพณีและเมื่อพิจารณาตัดสินคดีนั้นๆ แล้วบันทึกไว้เป็นคำพิพากษาและเมื่อเกิดคดีใหม่เกิดขึ้นในลักษณะข้อเท็จจริงเดียวกัน จะใช้แนวคำพิพากษาที่เคยพิจารณาพิพากษาไว้แล้วนั้นเป็นแนวทางในการตัดสินคดีโดยลักษณะดังกล่าวคำ

<sup>2</sup> สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 'ศาลและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม' (10 พฤศจิกายน 2565)

พิพากษา จึงเป็น “ที่มา” (Source) ของกฎหมาย<sup>3</sup> การใช้จารีตประเพณีในการตัดสินคดีในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการยอมรับจารีตประเพณีในแต่ละท้องถิ่นเป็นกฎหมายทั่วไป ซึ่งเท่ากับในทุกท้องถิ่นมีกฎหมายอยู่แล้วคือ จารีตประเพณีของท้องถิ่นนั้น ฉะนั้นเมื่อเกิดปัญหาคดีความจึงต้องนำคดีที่เกิดขึ้นไปปรับใช้กับจารีตประเพณี แต่อาจจะเกิดข้อสังเกตว่าบทลงโทษทางอาญาจะใช้หลักเกณฑ์ใดมาเป็นมาตรฐาน ซึ่งเป็นกรณีการลงโทษทางอาญาได้พัฒนามาจากจารีตประเพณีเช่นเดียวกัน จะหนักเบาอย่างไรเป็นไปตามจารีตประเพณีและหลักความยุติธรรมที่คนในสังคมยอมรับโดยทั่วกัน ซึ่งหลักในการพิจารณาตัดสินคดีดังกล่าวได้พัฒนามาแล้วหลายร้อยปีเกิดคำพิพากษาทั่วประเทศจำนวนมากและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ดังนั้นปัญหาในการใช้อำนาจในการกลั่นแกล้งโดยการตัดสินคดีให้ผิดเพี้ยนไปจากแนวคำพิพากษาเดิมจึงกระทำได้อย่างกล่าวคือ การที่ศาลพิพากษากรณีใดแล้วทำให้มีหลักเกณฑ์ขึ้น ดังนั้น คำพิพากษาของศาลจึงเป็นการจัดระเบียบและเกิดหลักเกณฑ์ขึ้นทีละเล็กทีละน้อย เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเกิดความยุติธรรมในแต่ละคดี และจารีตประเพณีดังกล่าวทำให้เกิดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่ที่ชัดเจนถูกต้องและเป็นที่ยอมรับของประชาชน อีกทั้งเป็นมาตรฐานสำหรับการพิจารณาตัดสินคดีของศาลต่อไปด้วย

จากลักษณะรูปแบบของการเกิดขึ้นและพัฒนาการของระบบศาลเดี่ยวดังกล่าว จึงสามารถที่จะพิจารณาตัดสินคดีได้ทุกลักษณะของคดี ไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง หรือลักษณะใด เนื่องจาก

1. ทุกหนทุกแห่ง มีจารีตประเพณีอยู่แล้ว ซึ่งถือได้ว่ามีกฎหมายอยู่ทั่วไปสามารถนำคดีความที่เกิดขึ้นไปปรับใช้กับจารีตประเพณีได้ในทุกกรณี อีกทั้ง ศาลสามารถจะสร้างหลักเกณฑ์ขึ้นมาใช้ได้
2. แนวคำพิพากษาที่ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาตัดสินคดีที่เกิดขึ้นใหม่นั้น มีจำนวนมากสะสมมาเป็นเวลาหลายร้อยปีเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาตัดสินคดีได้ทุกเรื่อง ทั้งคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง มีหลักกฎหมายที่ศาลได้วางหลักเกณฑ์ไว้เป็นที่มั่นคงยอมรับได้

คดีปกครองซึ่งเป็นคดีระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งในช่วงที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์รัฐจะมีอำนาจเหนือเอกชน ซึ่งเอกชนไม่สามารถฟ้องรัฐได้ แต่เมื่อกาลเวลาผ่านไประบบการเมืองการปกครองเปลี่ยนแนวความคิดของผู้คน เปลี่ยนขนบธรรมเนียมประเพณียอมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย แนวคำพิพากษาก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามจารีตประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปดังนั้น ไม่ว่าจะคดีแพ่งหรือคดีอาญา หรือคดีปกครอง ใช้ศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวในการพิจารณาตัดสินคดีหมายถึง ไม่ต้องแยกเป็นคดีปกครองขึ้นศาลปกครอง ด้วยเหตุนี้ ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกลแซกซอน หรือกฎหมายจารีตประเพณี จึงไม่มีศาลปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ระบบศาลดังกล่าวเรียกว่า “ระบบศาลเดี่ยว”

การเกิดของระบบศาลเดี่ยวต้องใช้เวลายาวนาน ซึ่งจะเกิดเป็นบรรทัดฐานที่มั่นคงจนเป็นที่ยอมรับด้วยเหตุนี้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) จึงทรงเลือกใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรในการปฏิรูประบบกฎหมายและศาลของไทย และองค์ประกอบที่จะทำให้ระบบศาลเดี่ยวมีความมั่นคงเป็นที่ยอมรับของประชาชนและองค์กรที่บัญญัติกฎหมาย องค์ประกอบที่สำคัญ คือผู้พิพากษาต้องมีความ

<sup>3</sup> หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (แก้ไขปรับปรุง โดย สมยศ เชื้อไทย) (พิมพ์ครั้งที่ 22 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).



ข้อสัจธรรม เพราะผู้พิพากษาจะมีแต่ความรู้อย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะให้สังคมยอมรับได้ ต้องมีความสุจริต และยุติธรรมด้วย เนื่องจากคำพิพากษาแต่ละคำพิพากษา หลักกฎหมายที่นำมาใช้พิพากษาในแต่ละคดีจะต้อง มีความชัดเจนและเป็นที่ยอมรับได้ด้วย การที่ระบบศาลเดี่ยวของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณีอยู่ ได้อย่างคงทนถาวร เพราะมีประชาชนยอมรับและที่สำคัญองค์กรที่บัญญัติกฎหมาย รัฐสภายอมรับกฎหมายที่ เกิดจากคำพิพากษา ส่วนกฎหมายที่บัญญัติโดยรัฐสภาเป็นเพียงกฎหมายเฉพาะเรื่อง

สำหรับประเทศไทยก่อนที่จะตั้งกระทรวงยุติธรรม ศาลไทยมีหลายศาลและกระจัดกระจายอยู่ใน หลายหน่วยงาน<sup>4</sup> และผู้ตัดสินคดียังขาดความรู้ความสามารถ และขาดความซื่อสัตย์สุจริตจนกระทั่งต้องออก กฎหมาย ตั้งหน่วยงานออกไปตรวจสอบควบคุมการทำงานของศาลที่อยู่ในหัวเมืองที่ห่างไกลซึ่งเป็นอุปสรรคใน การปฏิรูปศาลในขณะนั้น และหลังจากจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมแล้ว จึงได้รวบรวมเอาศาลที่อยู่ในหน่วยงาน ต่างๆ เข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรมและจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้นในกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นจุดกำเนิด โรงเรียนกฎหมายของไทย แต่เนื่องจากในขณะนั้นประเทศไทย ยังไม่มีครูอาจารย์วิชากฎหมาย จึงต้องใช้ ผู้สำเร็จการศึกษากฎหมายมาจากต่างประเทศซึ่งส่วนใหญ่แล้วสำเร็จการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ดังนั้น การสอนกฎหมายจึงใช้ระบบกฎหมายของอังกฤษมาสอน เป็นส่วนหนึ่งที่ระบบกฎหมายจารีตประเพณี เข้ามาสู่ระบบกฎหมายของไทย และอีกส่วนหนึ่ง คือศาลผู้พิพากษาส่วนหนึ่งก็เป็นผู้สำเร็จการศึกษาจากประเทศ อังกฤษเช่นเดียวกัน ด้วยเหตุนี้ ระบบกฎหมายของอังกฤษจึงเข้ามาอยู่ในระบบกฎหมายไทย และในยุคต่อๆ มา มีนักเรียนไทยไปเรียนที่ประเทศสหรัฐอเมริกาและสำเร็จกลับมาเป็นอาจารย์และเป็นผู้พิพากษากันมากขึ้น ทำให้ระบบกฎหมายและศาลนำเอาระบบกฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายแองโกลแซกซอนเข้ามาใน ระบบกฎหมายของไทย

ในขณะเดียวกันประเทศไทยได้นำระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) เข้ามาใช้ ในรัชสมัย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ให้ร่างประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่ง ขึ้นมาใช้ และในระบบของศาลได้นำศาลที่กระจัดกระจายอยู่ในหน่วยงานต่างๆ มาสังกัดในกระทรวงยุติธรรม เรียกว่า “ศาลยุติธรรม” และคดีทั้งหลายทั้งปวงซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม ประเทศไทยได้ใช้ศาลยุติธรรม พิจารณาคดีทั้งปวงตั้งแต่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) (กิตติศักดิ์ ปกติ, 2556) จนมาถึงปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ประเทศไทยเกิดศาลใหม่ขึ้นมาอีก 2 ศาล คือศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง แยกต่างหากไปจากศาล ยุติธรรม รวมเวลาที่ประเทศไทยมีศาลยุติธรรมพิจารณาคดีทั้งปวงเพียงศาลเดียว (ยกเว้นศาลทหาร) มาเป็น เวลา 115 ปีกว่า ที่จะเกิดศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยและเปิดใช้เมื่อปี พ.ศ. 2542

#### ระบบศาลคู่

ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (common Law) พัฒนาระบบศาลเป็นระบบศาลเดี่ยว และใน ขณะเดียวกันระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรพัฒนาระบบศาลเป็นระบบศาลคู่ หมายความว่า คดีทั่วไป ทั้งคดี แพ่ง คดีอาญาอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่คดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ส่วนในระบบ

<sup>4</sup> แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 20 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).

ศาลเดี่ยวไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา คดีแพ่ง หรือคดีปกครอง อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม เช่นเดียวกัน สาเหตุที่แยกระบบกฎหมายและระบบศาล เนื่องจากพัฒนาการของกฎหมายและศาลมีความแตกต่างกัน ระบบกฎหมายจารีตประเพณียึดถือจารีตประเพณีเป็นกฎหมายทั่วไปเมื่อเกิดกรณีพิพาทเป็นคดีความ ศาลจะนำคดีไปประยุกต์ใช้กับจารีตประเพณีและพิพากษาคดีแล้ว คำพิพากษานั้นจะเป็นแนวทางของคดีความในลักษณะเดียวกันที่เกิดขึ้นในภายหลัง ดังนั้น ไม่ว่าจะกรณีพิพาทเป็นคดีอาญา คดีแพ่งหรือคดีปกครอง ศาลยุติธรรมสามารถวินิจฉัยได้ทุกคดี

ในทางตรงกันข้ามในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร มีบทบัญญัติของกฎหมายในแต่ละเรื่องได้บัญญัติไว้อย่างครอบคลุมแล้ว เมื่อเกิดกรณีพิพาทเป็นคดีความ “ศาลนำเอาหลักทั่วไปที่กฎหมายบัญญัติไว้ในแต่ละเรื่องไปประยุกต์ใช้กับแต่ละคดี” กล่าวคือ ศาลใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปมาใช้กับคดีแต่ละคดีจะทำให้ทราบว่าการตัดสินอย่างไร จะลงโทษอย่างไรในทางอาญาหรือในทางแพ่ง จะต้องชดใช้หนี้สินกันอย่างไร หรือในทางปกครอง จะสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการอย่างไร ในคดีอาญาหากไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดจะลงโทษไม่ได้ ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายประมวลกฎหมายยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญ หรือคำพิพากษาที่เคยพิพากษาไว้แล้วเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณี

ระบบศาลคู่มีได้เกิดขึ้นมาพร้อมกับกฎหมายลายลักษณ์อักษร แต่เกิดขึ้นหลังจากเกิดระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากในช่วงที่ในทวีปยุโรปปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การฟ้องรัฐหรือฟ้องผู้มีอำนาจปกครองเป็นเรื่องยาก แต่หลังจากเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจปกครองก็เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ ในระบอบประชาธิปไตยอำนาจปกครองเป็นของประชาชนและประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจนั้นเพื่อประชาชนเอง โดยมีฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้บัญญัติกฎหมายให้แก่ศาล และให้แก่อำนาจบริหารเพราะฉะนั้น ศาลและอำนาจบริหารจะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้แล้ว

กฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติเป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไป (General Principles) ศาลมีหน้าที่เพียงนำกฎหมายที่รัฐสภาบัญญัติไว้ใช้ด้วยการตีความกฎหมายให้เข้ากับคดีแต่ละคดี โดยมีหลักในการตีความเรื่อง “หลักกฎหมาย” ดังนั้น การตีความกฎหมายจึงตีความแบบกว้าง เพื่อที่จะได้ใช้เป็นหลักฐานในการพิจารณาคดีที่เกิดขึ้นเมื่อมีเหตุการณ์ใหม่ๆ เพราะบทบัญญัติของกฎหมายไม่สามารถบัญญัติให้ครอบคลุมได้ทั้งหมดอย่างเจาะจง ดังนั้น ศาลของประเทศที่ใช้ประมวลกฎหมาย ยึดถือตัวบทกฎหมายเป็นสำคัญที่สุด มิได้ยึดถือคำพิพากษาเช่นในระบบกฎหมายจารีตประเพณี ผู้พิพากษาไม่ผูกพันกับคำพิพากษาของศาลที่พิพากษามาก่อนหน้านั้น ถ้าเห็นด้วยกับคำพิพากษาที่ผ่านมาก็พิพากษาไปตามกัน หากไม่เห็นด้วยก็พิพากษาไปตามที่ตนเห็นสมควร โดยมีตัวบทกฎหมายและหลักกฎหมายอ้างอิงประกอบ ดังนั้น หลักกฎหมายจึงเกิดจากคำพิพากษา

ประเทศไทย เป็นประเทศซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) ที่มีการแบ่งแยกสาขากฎหมายออกเป็นกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน โดยกฎหมายเอกชนมุ่งหมายใช้บังคับกับความสัมพันธ์

ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน บนความสมัครใจยินยอมโดยเสรีภาพและความเสมอภาคและต่างฝ่ายต่างดูแลปกป้องผลประโยชน์ของตน เมื่อมีข้อพิพาทก็จะใช้วิธีพิจารณาในระบบกล่าวหา ผู้ใดกล่าวอ้างผู้นั้นเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบพร้อมทั้งเสนอพยานหลักฐานของฝ่ายตน พยานหลักฐานของฝ่ายใดมีน้ำหนักน่าเชื่อว่า ฝ่ายนั้นก็จะเป็นฝ่ายชนะคดี ส่วนกฎหมายมหาชนมุ่งหมายใช้บังคับกับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน โดยรัฐมีอำนาจหรือสถานะสูงกว่าเอกชน ซึ่งรัฐได้รับมอบอำนาจจากประชาชนส่วนใหญ่ให้กระทำการแทนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ รัฐจึงมีอำนาจมหาชนที่จะบังคับเอกชนได้โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน กรณีประโยชน์ส่วนตัวขัดแย้งกับประโยชน์สาธารณะ ต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะก่อน หรืออีกนัยหนึ่ง คือ ประโยชน์สาธารณะย่อมอยู่เหนือประโยชน์ส่วนตัว เมื่อมีข้อพิพาทก็จะใช้วิธีพิจารณาในระบบโต้สวน โดยมีตุลาการที่เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเกี่ยวกับกฎหมายปกครองและการบริหารราชการและไม่นำระบบการสืบพยานและวิธีพิจารณาความในระบบกล่าวหามาใช้ เพราะเอกชนอาจเสียเปรียบรัฐ

## 2.1 ประวัติศาสตร์ความเป็นมาเกี่ยวกับระบบศาลไทย<sup>5</sup>

การศึกษาแนวคิด ทฤษฎี ความหมายเกี่ยวกับระบบศาล จะทำให้ทราบถึงเกี่ยวกับการจัดตั้งและเขตอำนาจศาลซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยอำนาจการพิจารณาพิพากษาหรือวินิจฉัยชี้ขาดคดีของศาล รวมถึงเรื่องลักษณะสำคัญ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการ ซึ่งเป็นส่วนที่ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือตุลาการในศาลเหล่านั้น

### ความเป็นมาของศาลไทย

ในประเทศไทย ศาลเป็นองค์กรซึ่งมีอำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี โดยดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ บรรดาศาลทั้งหลายจะตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ การตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่ง โดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้น จะกระทำมิได้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ระบบศาลในสมัยสุโขทัย

ประเทศไทยในสมัยกรุงสุโขทัยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้ชำระคดีเองพระมหากษัตริย์เป็นผู้พิจารณาคดีด้วยพระองค์เอง พระมหากษัตริย์เป็นทั้งตัวบทกฎหมายและศาล หลักในการตัดสินคดีจึงเป็นไปตามหลักจารีตประเพณีและความเป็นธรรม<sup>6</sup> เนื่องจากเป็นสมัยเริ่มก่อตั้งประเทศไทย การปกครองและระบบสังคมยังไม่ซับซ้อน พ่อขุนหรือกษัตริย์ จึงใช้อำนาจอธิปไตยไปพร้อมกัน ดังนั้น สมัยกรุงสุโขทัยพ่อขุนหรือกษัตริย์ทรงใช้อำนาจทางการศาลด้วยพระองค์เอง และยังทรงมอบอำนาจให้ผู้อื่นทำแทน เรียกว่า “ตระลาการ”

<sup>5</sup> อนันต์ ชุมวิสูตร, *คำอธิบายวิชาการระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561).

<sup>6</sup> กิจบัติ ก้องเบญจกุล, *หลักกฎหมายมหาชน* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561).

ซึ่งมีการวางหลักเกณฑ์การพิจารณาและพิพากษาไว้ตามปรากฏในศิลาจารึกความว่า “ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุน  
มิแลผิดแผก แสกว้างกันสวนดูแท้แล้จึงแล้งความแก่ชาด้วยชื่อ บ่เข้าผู้ลักมักผู้ซ่อน เห็นข่าวท่านบใคร่พิน  
เห็นสินท่านบใคร่เดือด” หมายถึง เมื่อราษฎรหรือลูกเจ้าลูกขุนเกิดผิดใจกันแตกแยกกัน ต้องสอบสวนให้ได้  
ความชัดเจนก่อน จึงตัดสินแก่เขาด้วยความเที่ยงธรรม ไม่เข้าข้างโจรหรือไม่ชอบพอกับผู้เบียดบัง เห็นทรัพย์  
ท่านแล้วไม่ยินดีเห็นสินท่านแล้วไม่ยินร้าย หรือพูดแบบสมัยปัจจุบันว่าไม่คิดคอร์รัปชันนั่นเอง ถือเป็นข้อปฏิบัติ  
ในการพิจารณาและพิพากษาคดีต้องกระทำด้วยความซื่อสัตย์สุจริต บริสุทธิ์ ยุติธรรมไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใด  
ฝ่ายหนึ่ง และไม่เห็นแก่สินจ้างหรือสินบน<sup>7</sup>

#### ระบบศาลในสมัยกรุงศรีอยุธยา

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาอาณาจักรกว้างขวางมากขึ้น ประชากรมากขึ้น พระมหากษัตริย์เพียงลำพังไม่  
สามารถจะกระทำได้ทั้งหมด จึงต้องมีผู้ทำหน้าที่เป็นศาลตัดสินคดี โดยใช้คัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นกฎหมาย  
แม่บท ดังนั้น ผู้ที่จะไปปกครองหัวเมืองห่างไกลจึงถูกส่งไปจากกรมวัง เพราะเป็นบุคคลที่เรียนรู้การบริหาร  
ราชการและการพิจารณาตัดสินคดีของพระมหากษัตริย์<sup>8</sup> เพราะนอกจากทำหน้าที่ในการบริหารราชการแล้ว  
ยังไปทำหน้าที่เป็นศาลในการตัดสินคดีด้วย ลักษณะดังกล่าวได้ใช้ในประเทศไทยมาเป็นเวลา 400 ปีเศษ  
จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) แต่อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลา  
ดังกล่าวการพิจารณาคดีได้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปตามยุคตามสมัยและในประเทศอื่นๆ ได้พัฒนาการมาไม่  
แตกต่างกันมากนัก สำหรับการลงโทษโดยเฉพาะการลงโทษทางอาญา ยังเป็นการใช้วิธีทรมานหรือการลงโทษ  
เพื่อข่มขู่ให้เกิดความกลัวและใช้วิธีการลงโทษเพื่อแก้แค้น แม้แต่ประเทศฝรั่งเศสที่เป็นแม่แบบของระบอบ  
ประชาธิปไตย แต่หลังจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เปลี่ยนแปลงมาเป็นระบอบประชาธิปไตย  
แล้ว ในปี ค.ศ. 1789 แต่ยังคงใช้การประหารชีวิตด้วยกิโยติน (Guillotine) มากกว่า 50,000 คน จึงได้ถูก  
ยกเลิกเมื่อปี ค.ศ. 1939 ทั้งนี้ ตามสภาพสังคมสมัยกรุงศรีอยุธยามีความซับซ้อนมากขึ้น ทำให้ระบบศาล  
จำเป็นต้องละเอียดพิสดารเริ่มตั้งแต่พระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) พระมหากษัตริย์พระองค์แรกของกรุง  
ศรีอยุธยาได้รับชนบประเพณีจากพราหมณ์ที่เชี่ยวชาญด้านการปกครองและการวางแผนราชประเพณีเป็นผู้  
ตรากฎหมายต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์สำหรับอำนวยความยุติธรรมโดยนำพระธรรมศาสตร์มาเป็นต้นแบบใน  
การตรากฎหมาย การพิจารณาคดีใช้วิธีของอินเดียมาผสมกับไทย คือ ใช้บุคคล 2 จำพวกเป็นพนักงานตุลาการ  
จำพวกหนึ่ง เป็นพราหมณ์ชาวต่างประเทศซึ่งเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์ เรียกว่า “ลูกขุน ณ ศาลหลวง” มี 12  
คน หัวหน้าเป็นพระมหाराชครูบุโรหิตคนหนึ่ง พระมหाराชครูมหารคนหนึ่ง ถือศักดินาเท่าเจ้าพระยา หน้าที่  
ของลูกขุน ณ ศาลหลวง สำหรับการชี้บทกฎหมายแต่จะบังคับบัญชาอย่างใดไม่ได้ อำนาจการบังคับบัญชาทุก  
อย่างอยู่กับเจ้าพนักงานที่เป็นคนไทย ส่วนอีกจำพวกหนึ่งเป็นคนไทยดำรงเสนาบดีและหัวหน้าราชการชั้น  
ผู้ใหญ่ มีหน้าที่ชี้ผิดชี้ชอบเรียกว่า “ลูกขุน ณ ศาลา”

<sup>7</sup> รงค์ ประพันธ์พงศ์, 7 ฎวนาถ ราชภักดิ์, (สำนักพิมพ์สถาพรบุ๊คส์, 2559).

<sup>8</sup> เทพรัตน์ราชสุตาฯ สยามบรมราชกุมารี, ‘สมเด็จพระ บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและ  
ต้นรัตนโกสินทร์’ (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).

## ระบบศาลในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์นิยมแบ่งช่วงเหตุการณ์ต่าง ๆ เป็นก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปบ้านเมืองกับเหตุการณ์ภายหลังมีการปฏิรูปประเทศให้ทันสมัยแล้ว เช่นเดียวกับระบบศาลในสมัยนี้ คือ

1) ระบบศาลก่อนการปฏิรูปศาลไทยและสถาปนาระทรวงยุติธรรม มีการจำแนกศาลที่ขึ้นอยู่กับกระทรวงและกรมต่าง ๆ ดังนี้

ศาลธรรมดาในกรุงเทพฯ หมายถึง ศาลที่ชำระความอาญาและความแพ่งที่ราษฎรเป็นความกันตามธรรมดา ได้แก่ ศาลนครบาล ศาลกระทรวงมหาดไทย ศาลกระทรวงกลาโหมหรือศาลอาญานอก ศาลกรมท่าหรือศาลกรมพระคลัง ศาลแพ่งกลางและศาลแพ่งเกษม

ศาลชำระความพิเศษ ได้แก่ ศาลกรมนา ศาลในกระทรวงมหาสมบัติ ศาลกรมวัง ศาลกรมการแพทย์ ศาลกรมธรรมการ ศาลสรรพากรใน ศาลสรรพากรนอก ศาลกรมสัสดีหรือศาลกรม พระสุรัสวดีและศาลราชตระกูล

ระบบศาลในช่วงนี้เหมือนกับสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยศาลแต่ละศาลเมื่อตัดสินคดีแล้ว ถือเป็นอันยุติเว้นแต่มีการอุทธรณ์ได้เพียงบางกรณี ส่วนการฎีกาคงมีเฉพาะการทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ต่อมาเมื่อ ร.ศ. 93 (พ.ศ. 2417) รัชกาลที่ 5 ทรงตั้งกรมตรวจฎีกาอันถือเป็นการกำเนิดศาลฎีกาขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย

2) ระบบศาลตั้งแต่การปฏิรูปการศาลไทย และการสถาปนาระทรวงยุติธรรม

เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ทรงปฏิรูปการศาลไทยและสถาปนาระทรวงยุติธรรมอย่างเป็นทางการ เมื่อ ร.ศ. 111 (พ.ศ. 2435) ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบศาลใหม่ ยุบรวมและโอนศาลทั้งหลายมาขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมเหลือเพียง 7 ศาล คือ ศาลอุทธรณ์คดีหลวง ศาลอุทธรณ์คดีราษฎร ศาลพระราชอาญา ศาลแพ่งเกษม ศาลแพ่งกลาง ศาลสรรพากร ศาลต่างประเทศ

3) ระบบศาลต่อจากสมัยรัชกาลที่ 5 จนถึงสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครอง (พ.ศ. 2475)

ซึ่งอยู่ในช่วงรัชกาลที่ 6 ทรงประกาศจัดระเบียบกระทรวงยุติธรรมลงวันที่ 3 เมษายน ร.ศ. 131 (พ.ศ. 2455) ให้ศาลในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ศาลสถิตยุติธรรมกรุงเทพฯ และศาลหัวเมือง

### 2.1.1 ระบบศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 บัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กกรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” ตามบทบัญญัติดังกล่าวได้แบ่งอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ทาง โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล เท่ากับทรงมอบให้ศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นคดีมาสู่ศาล ทั้งเป็นหน้าที่ของศาลที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปตามหลักนิติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มี 4 ศาล คือ

1. ศาลรัฐธรรมนูญ
2. ศาลปกครอง
3. ศาลทหาร
4. ศาลยุติธรรม

ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยจะศึกษาเฉพาะแนวคิด ทฤษฎี ความหมายเกี่ยวกับระบบศาลของศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ดังนี้

ศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 197 “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น อำนาจศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์การอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์การอิสระนั้น ๆ การจัดตั้ง วิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลปกครองให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 7 แบ่งศาลปกครองออกเป็น 2 ชั้น คือ

1. ศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วย ประธานศาลปกครองสูงสุด รองประธานศาลปกครองสูงสุด ตุลาการหัวหน้าคณะในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการศาลปกครองสูงสุด

2. ศาลปกครองชั้นต้น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท

ประเภทที่ 1 ศาลปกครองกลาง มีเขตศาลตลอดท้องที่ของกรุงเทพฯ และจังหวัดอื่น เช่น นนทบุรี นครปฐม ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร สมุทรสงคราม

ประกอบด้วยอธิบดีศาลปกครองกลาง รองอธิบดีศาลปกครองกลาง ตุลาการหัวหน้าคณะ ศาลปกครองกลาง ตุลาการศาลปกครองกลาง

ประเภทที่ 2 ศาลปกครองในภูมิภาค เช่น ศาลปกครองเชียงใหม่ ศาลปกครองสงขลา ศาลปกครองระยอง เป็นต้น

ประกอบด้วยอธิบดี รองอธิบดี ตุลาการหัวหน้าคณะ และตุลาการศาลปกครองนั้น ๆ

การพิจารณาคดีปกครอง โดยศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี รวม 6 ประเภท

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็น

ธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรหรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง  
เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(1) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(2) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(3) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

องค์คณะ

ศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อย่างน้อย 5 คน และศาลปกครองชั้นต้น ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น อย่างน้อย 3 คน จึงจะครบเป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ โดยตัดสินตามเสียงข้างมาก เฉพาะในศาลปกครองชั้นต้น ฝ่ายเสียงข้างน้อยอาจทำความเห็นแย้งได้

ศาลยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 194 “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น การจัดตั้งวิธีพิจารณาคดี และการดำเนินงานของศาลยุติธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”

พระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

ศาลยุติธรรมแต่เดิมเป็นศาลที่อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แยกศาลยุติธรรมดังกล่าวออกเป็นอิสระจากกระทรวงยุติธรรม และมีพระธรรมนูญศาลยุติธรรมฉบับใหม่ พ.ศ. 2543 จัดตั้งสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานธุรการขึ้นทำหน้าที่บริหารงานธุรการของศาลยุติธรรม

พระธรรมนูญศาลยุติธรรมเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยศาลยุติธรรม ที่เป็นหน่วยงานอิสระมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอรรถคดีนั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การพิจารณาอรรถคดี ทำโดยข้าราชการ ตุลาการในศาลยุติธรรมกับงานธุรการของศาลยุติธรรม ซึ่งทำโดยข้าราชการศาลยุติธรรมใน ศาลยุติธรรมที่มีใช้ข้าราชการตุลาการ ศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็น 3 ประเภท

1. ศาลธรรมดา  
2. ศาลชั้นต้นชำนาญพิเศษ มีอยู่ 5 ศาล คือ ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย และศาลเยาวชนและครอบครัว

3. ศาลอุทธรณ์คดีชำนาญพิเศษ แบ่งออกเป็น 5 แผนก คือ แผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ แผนกคดีภาษีอากร แผนกคดีแรงงาน แผนกคดีล้มละลาย และแผนกคดีเยาวชนและครอบครัว

ศาลยุติธรรมแบ่งออกเป็น 3 ชั้น (มาตรา 1)

1. ศาลชั้นต้น ได้แก่ ศาลแพ่ง ศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ศาลแพ่งธนบุรี ศาลอาญา ศาลอาญารุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี ศาลจังหวัด ศาลแขวง และศาลยุติธรรมอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้นกำหนดให้เป็นศาลชั้นต้น (มาตรา 2) ศาลจังหวัด ศาลแขวง มีทั้งในกรุงเทพฯ และนอกกรุงเทพฯ สำหรับศาลยุติธรรมอื่น หมายถึง ศาลชำนาญพิเศษ

2. ศาลอุทธรณ์ ได้แก่ ศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค มี 9 ภาค และศาลยุติธรรมอื่นที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลนั้น กำหนดให้เป็นศาลชั้นอุทธรณ์ (มาตรา 3) ศาลยุติธรรมอื่น หมายถึง ศาลอุทธรณ์ คดีชำนาญพิเศษ

3. ศาลฎีกา มีอยู่ศาลเดียว

ศาลฎีกา ศาลชั้นอุทธรณ์ หรือศาลชั้นต้น ออกเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ให้มีผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกหรือผู้พิพากษาหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น แผนกหรือหน่วยงานละหนึ่งคน (มาตรา 10) เช่น ในศาลฎีกา มีการตั้ง แผนกคดีแรงงาน แผนกคดีล้มละลาย และแผนก คดีเยาวชนและครอบครัว แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

### 2.1.2 เขตอำนาจศาล

ประเทศไทยมีแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองมาโดยต่อเนื่อง ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง คือ<sup>9</sup> ช่วงแรก (พ.ศ. 2476 - พ.ศ. 2516) เป็นช่วงของการพิจารณาว่าควรจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยหรือไม่ ช่วงที่สอง (พ.ศ. 2517 - พ.ศ. 2538) เป็นช่วงของการพิจารณาว่าควรให้ศาลปกครองอยู่ในระบบของศาลยุติธรรมที่เรียกว่า “ระบบศาลเดี่ยว” หรือควรแยกเป็น “ระบบศาลคู่” และช่วงที่สาม (พ.ศ. 2538 - ปัจจุบัน) เป็นช่วงที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครอง เป็นศาลที่อยู่ในระบบศาลคู่ ปัจจุบันได้มีการบัญญัติอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 197 แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ทั้งนี้ เนื่องจากเห็นว่า การควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>9</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 13 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565) 61-62.



ของการกระทำทางปกครอง โดยศาลยุติธรรมอาจมีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งในเรื่องวิธีพิจารณาซึ่งเน้นหนักไปในทาง “ระบบกล่าวหา” ซึ่งหลักการการพิสูจน์ให้ตกอยู่แก่คู่ความฝ่ายที่นำคดีมาฟ้องต่อศาล และมีข้อบกพร่องในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในเรื่องของเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเอกชนไม่อาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่า “กฎ” ฉบับใดขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติซึ่งมีฐานะเป็นกฎหมายแม่บท (parent legislation) หรือต่อรัฐธรรมนูญ แต่ต้องรอให้ตนเองถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีข้อหาฝ่าฝืน “กฎ” นั้นเสียก่อนแล้วตนจึงมีโอกาสนำการต่อสู้ว่า “กฎ” นั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่ได้ฝ่าฝืนกฎนั้นจึงไม่มีความผิดทางอาญา และถึงแม้ว่าศาลจะพิพากษาว่า “กฎ” ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ศาลไม่มีอำนาจในการเพิกถอน “กฎ” คงมีอำนาจแต่เพียงปฏิเสธที่จะนำ “กฎ” นั้น มาพิจารณาคดีที่กำลังมีการพิจารณาอยู่ในศาลเท่านั้น ดังนั้น กฎนั้นจึงยังมีผลบังคับ และฝ่ายปกครองอาจใช้ “กฎ” นั้นบังคับแก่เอกชนคนอื่นต่อไปอีกก็ได้ ซึ่งศาลในคดีหลังอาจไม่เห็นฟ้องด้วยและพิพากษาว่า “กฎ” นั้นชอบด้วยกฎหมายก็เป็นได้<sup>10</sup>

#### เขตอำนาจศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง<sup>11</sup> บัญญัติอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีของศาลปกครองไว้ และตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 10 ตุลาคม 2542 และได้เปิดทำการศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดในวันที่ 9 มีนาคม 2544 เมื่อพิจารณาเขตอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งศาลต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือการละเลยต่อหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองต้องปฏิบัติหรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือกระทำละเมิดหรือกระทำการอย่างอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องรับผิดชอบ ยกเว้นเฉพาะคดีปกครองบางประเภทตามมาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เท่านั้น ดังนั้น โดยหลักแล้วคดีพิพาททางปกครองอื่น ๆ ที่ไม่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าวย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

#### เขตอำนาจศาลยุติธรรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 วรรคหนึ่ง<sup>12</sup> บัญญัติอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรมให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

<sup>10</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) 70-74.

<sup>11</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 197 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

### 2.1.3 การแบ่งเขตอำนาจของศาล

การจัดให้มีศาลในระบบศาลคู่ นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้คดีแต่ละประเภทได้รับการ พิจารณาโดยศาลที่เชี่ยวชาญในกฎหมายที่ใช้บังคับแก่คดีประเภทนั้น ๆ และเพื่อให้ศาลแต่ละระบบได้มีเวลาเพียงพอที่จะพัฒนาหลักกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ นอกจากนี้ การไม่ให้อำนาจพิจารณารรคดีรวมอยู่ที่ศาลระบบเดียว ยังเป็นการป้องกัน การรบกวนขอบทางการเมืองต่อประชาชนของตุลาการเหมือนสมาชิกวุฒิสภาหรือคณะรัฐมนตรี ที่มีอำนาจมากเกินไปจนสมควรอันจะยังผลให้เกิดการปกครองโดยผู้พิพากษา (Government des Juges) ขึ้นด้วย<sup>13</sup> การกำหนดเขตอำนาจศาลในระบบศาลคู่จึงพิจารณาจากเรื่องที่พิพาทเป็นหลัก ซึ่งโดยปกติแล้วศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา ส่วนศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีปกครอง อย่างไรก็ตาม หากประสงค์จะให้ศาลใดศาลหนึ่งมีอำนาจในการพิจารณาคดีประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะก็จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

เมื่อศาลปกครองได้จัดตั้งขึ้น ส่งผลให้เกิดระบบศาลคู่อันจะทำหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง โดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่พิพากษาคดีอาญาทั่วไปและคดีแพ่ง แม้ว่าจะมีการกำหนดเขตอำนาจของศาลแต่ละศาลไว้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาการขัดแย้งกันในเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเกิดขึ้นได้ โดยการขัดแย้งกันของเขตอำนาจศาลอาจเกิดขึ้น 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่งศาลพิจารณาคดีอยู่ในเขตอำนาจศาลของตน ซึ่งเป็นกรณีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลใดแล้ว ศาลที่รับไว้เห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของตน แต่คู่กรณีที่ถูกฟ้องคดีโต้แย้งว่า คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง หรือในกรณีที่มีการนำข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป และศาลทั้งสองศาลรับคดีไว้พิจารณา โดยเห็นว่าตนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีนั้น กรณีที่สอง ศาลเห็นว่าคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนไม่มีอำนาจพิจารณาคดี และอีกศาลเห็นว่าตนเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจตนด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบในการพิจารณาว่าข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จะพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ ประการแรก พิจารณาคู่กรณีในคดีพิพาท และประการที่สอง พิจารณาลักษณะคดีพิพาท<sup>14</sup>

คู่พิพาทในคดีปกครองแบ่งออกเป็นได้ 5 กรณี คือ

1. เอกชนพิพาทกับหน่วยงานทางปกครอง
2. เอกชนพิพาทกับเจ้าหน้าที่รัฐ
3. หน่วยงานรัฐพิพาทกับหน่วยงานรัฐ

---

มาตรา 194 ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

<sup>13</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 'ศาลปกครอง กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ' วารสารกฎหมายปกครอง (2557) 50.

<sup>14</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 25 วิญญูชน 2560) 338.

4. เจ้าหน้าที่รัฐพิพาทกับเจ้าหน้าที่รัฐ

5. เจ้าหน้าที่รัฐพิพาทกับหน่วยงานรัฐ

ลักษณะคดีพิพาทของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษา หรือมีคำสั่ง มี 4 ประเภท<sup>15</sup> คือ

1) คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนกฎ คำสั่ง หรือห้ามการกระทำ

2) คดีพิพาทเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐได้ละเลยหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้สั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานรัฐที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้สั่งให้มีการชดเชยค่าเสียหาย

4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้สั่งให้มีการให้ใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง ที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องสิทธิในที่ดินนั้น หากจะต้องพิจารณาว่าคดีดังกล่าวศาลปกครอง มีอำนาจวินิจฉัยได้ จำต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ขององค์กร และหลักเกณฑ์การกระทำ

การพิจารณาจากหลักเกณฑ์ “องค์กร” คือการพิจารณาว่า ต้องมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งหรือสองฝ่ายเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ “หน่วยงานทางปกครอง” หมายถึง “กระทรวง กรม ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม หน่วยงานส่วนภูมิภาค หน่วยงานท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจหรือดำเนินกิจการทางปกครอง หน่วยงานที่อยู่ในกำกับของรัฐ และรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจโดยเฉพาะจากรัฐ

การพิจารณาจากหลักเกณฑ์ “การกระทำ” เป็นการพิจารณาข้อพิพาทว่า เกิดจากกระทำที่ใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ที่ได้พิจารณาว่ามีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งหรือสองฝ่ายเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือไม่ ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ได้มีการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

(1) ข้อพิพาทที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบ เช่น การออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการที่เป็นสาระสำคัญ หรือโดยไม่สุจริต หรือเลือกปฏิบัติ หรือสร้างขั้นตอนหรือภาระโดยไม่จำเป็น หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

<sup>15</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560) 522.

- (2) ข้อพิพาทที่ฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (3) ข้อพิพาทที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยหรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (4) ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง  
อาจสรุปว่า การกระทำที่เป็นเหตุของข้อพิพาท ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง แบ่งเป็น 4 ประเภท ได้แก่<sup>16</sup>
  - (1) การกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง เช่น การออกกฎ หรือการออกคำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด
  - (2) การละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ หรือการปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
  - (3) การกระทำละเมิดทางปกครอง และความรับผิดชอบอื่นของฝ่ายปกครอง
  - (4) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง

## 2.2 ระบบการพิจารณาพิพากษาคดี

ระบบการพิจารณาพิพากษาคดีได้พัฒนาควบคู่มากับกฎหมายเป็นผลมาจากขนบธรรมเนียมประเพณีและระบบการปกครอง ทำให้ระบบการพิจารณาคดีต้องพัฒนาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คนในสังคม หากกระบวนการยุติธรรมไม่มั่นคงไม่เป็นที่ยอมรับของคนในสังคม สังคมนั้นเปรียบเสมือนอยู่ในสภาพของสงครามจะมีแต่ความวุ่นวายและอันตราย เพราะประชาชนจะหาความเป็นธรรมและตัดสินความผิดถูกกันเอง ซึ่งในปัจจุบันระบบการพิจารณาคดีมีอยู่ 2 ระบบ คือการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบกล่าวหา และการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบไต่สวน

การพิจารณาพิพากษาคดีในระบบกล่าวหา

การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มีที่มาจากประเทศอังกฤษและกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบคอมมอนลอว์ (common Law) เช่น สหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ แคนาดา รวมทั้งกลุ่มประเทศอาณานิคมของอังกฤษ ก่อนมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คดีส่วนใหญ่เป็นคดีแพ่ง คดีอาญา ซึ่งคู่ความเกิดปัญหาเป็นคดีความกัน เกิดจากฝ่ายหนึ่งกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งหรือต่างฝ่ายต่างกล่าวหากัน จึงเป็นคู่ต่อสู้กันในคดีความ ในเมื่อต่างฝ่ายต่างกล่าวหากันหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งกระทำความผิด จึงเป็นหน้าที่ของผู้กล่าวหาจะต้องนำพยานหลักฐานนั้น มาแสดงให้ศาลเห็นว่าตนเป็นฝ่ายถูก อีกฝ่ายหนึ่งต้องหาพยานหลักฐานมาหักล้างข้อกล่าวหาที่ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นเพียงคนกลางที่ชี้แจงนำหน้าจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาแสดงต่อศาล ว่าพยานหลักฐานของฝ่ายใดมีความเชื่อถือมากกว่ากัน การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหานี้ให้บทบาทและความสำคัญแก่คู่ความในการที่จะนำพยานหลักฐานมาแสดง

<sup>16</sup> บรรณเจต สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563) 211-212.

ต่อศาลและเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการต่อสู้ในคดี ดังนั้น บทบาทของผู้พิพากษามีหน้าที่เป็นกรรมการตัดสิน คู่ความจะต้องต่อสู้กันด้วยพยานหลักฐานให้ปรากฏความเป็นจริง

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้การพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาจะใช้ระบบกล่าวหาเหมือนกัน แต่หลักการในการพิจารณาคดีจะแตกต่างกัน ในคดีอาญาต้องใช้หลักกฎหมายอาญาซึ่งในปัจจุบันการพิสูจน์กันด้วยพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาสืบในคดี โดยฝ่ายกล่าวหาจะต้องพิสูจน์ให้ศาลปราศจากข้อสงสัยที่ชอบด้วยกฎหมายอาญาว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง ด้วยเหตุนี้ คู่ความจะต้องแสดงหลักฐานที่น่าเชื่อถือได้โดยปราศจากข้อสงสัย ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาจะต้องหาพยานหลักฐานทำลายความน่าเชื่อถือของผู้กล่าวหา และศาลจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดด้วยหลักการและเหตุผล หากยังมีข้อสงสัยในคดีอาญา ศาลจะยกประโยชน์ให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย เพราะหากตัดสินผิดพลาดจะกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย การพิจารณาคดีอาญาใช้ “หลักกฎหมายอาญา” ไม่ใช่หลักกฎหมายมหาชน เพราะกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายอาญามีบทลงโทษทางอาญามีใช้กฎหมายมหาชน กฎหมายอาญาและกฎหมายมหาชน มีองค์ประกอบที่แตกต่างกัน หลักการในการพิจารณาคดีและผลแห่งคดี ที่จะกระทบต่อบุคคลและสังคมแตกต่างกัน ส่วนในการพิจารณาคดีแพ่ง ใช้ระบบกล่าวหาเช่นเดียวกันกับคดีอาญาผลแห่งคดีกระทบเฉพาะคู่ความ ดังนั้นหลักที่จะใช้ในการพิจารณาคดีจึงใช้ “หลักกฎหมายแพ่ง” (หลักกฎหมายเอกชน)

สำหรับระบบกล่าวหานี้ ประเทศไทยได้นำมาใช้เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศคอมมอนลอว์ในศาลยุติธรรม ซึ่งศาลจะให้โอกาสอย่างเต็มที่แก่คู่ความที่จะนำพยานหลักฐานมาต่อสู้หักล้างกันได้อย่างอิสระตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อหน้าศาล โดยมีนายความของคู่ความแต่ละฝ่ายสามารถถามค้านได้อย่างอิสระและเต็มความสามารถดังนั้น พยานหลักฐานที่จะใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องเป็น ข้อเท็จจริงที่ได้นำมาเสนอต่อหน้าศาลเท่านั้น และการพิจารณาคดีต้องพิจารณาโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย<sup>17</sup> เว้นแต่จะอนุญาตจากศาลให้ดำเนินการพิจารณาและสืบพยานลับหลังจำเลยก็ได้ ถ้าศาลเห็นว่ามีความเห็นสมควร

ในการพิจารณาคดีของระบบกล่าวหานี้ ศาลเป็นเพียงกรรมการที่จะควบคุมในการต่อสู้คดีให้มีความสุจริตเป็นธรรม ส่วนเรื่องการแสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดี จะเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่าย ซึ่งเมื่อแต่ละฝ่ายนำพยานหลักฐานมาต่อสู้กันต่อหน้าศาลจนครบถ้วนแล้ว จะเป็นหน้าที่ของศาลในการพิจารณาคดีตามหลักกฎหมายและข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อหน้าศาล เรียกกระบวนนี้ว่า “ระบบกล่าวหา” แต่ในปัจจุบันการพิจารณาคดีศาลยุติธรรม กฎหมายยังบัญญัติให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้เอง หรือเรียกพยานที่สืบไปแล้วมาสืบใหม่ได้โดยที่ไม่ต้องมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ<sup>18</sup> และในคดีผู้บริโภคให้อำนาจศาลในการเรียกพยานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร<sup>19</sup> หรือให้อำนาจศาลในการขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นต่อศาลได้<sup>20</sup> หรือให้อำนาจศาลในการเรียกพยานใดๆ มาสืบเพิ่มเติม เรียกพยานที่สืบแล้วมา

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พุทธศักราช 2477, มาตรา 172

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. 2477, มาตรา 86 วรรคสาม

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 33

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551, มาตรา 36

สืบใหม่ได้ โดยไม่ต้องมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอ<sup>21</sup> และยังกำหนดให้ศาลมีหน้าที่เป็นผู้ซักถามพยาน และให้ศาลมีอำนาจซักถามพยานบุคคลเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในคดีใดๆ ที่เกี่ยวเนื่องกันกับคดีได้ แม้ไม่มีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งยกขึ้นอ้างก็ตาม<sup>22</sup>

การพิจารณาพิพากษาคดีในระบบไต่สวน

ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากศาสนาคริสต์นิกายคาทอลิก เนื่องจากก่อนปฏิวัติประเทศฝรั่งเศสปี ค.ศ. 1789 ศาสนาคริสต์เข้ามามีอิทธิพลในการปกครองและพิจารณาคดี<sup>23</sup> ซึ่งการพิจารณาคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส ได้นำรูปแบบการไต่สวนของคริสต์ศาสนามาใช้ และได้พัฒนาเรื่อยมาหลังจากการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย และการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบไต่สวนในปัจจุบัน

วิธีการพิจารณาพิพากษาคดีในระบบไต่สวนนั้น ผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานตั้งแต่เริ่มโดยรวบรวมหลักฐานต่างๆ ที่จะสามารถนำมาใช้ในการพิจารณาคดี ซึ่งกระบวนการเช่นนี้ไม่มีในระบบกล่าวหา การนำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีส่วนหนึ่งเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความ หากคู่ความมีสถานภาพทางกฎหมายที่แตกต่างกันระหว่างรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน พยานเอกสารต่างๆ นั้น เป็นเอกสารพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ การที่คู่ความจะไปนำพยานหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของผู้มีอำนาจนั้นเป็นการยาก ประชาชนจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการหาพยานหลักฐาน ดังนั้น การที่ศาลเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสืบหาพยานหลักฐานจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น หากให้คู่ความหรือคู่ความต่างหาพยานหลักฐานมาสู้กันต่อหน้าศาล เช่นในระบบกล่าวหาจะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีปกครองเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายหรืองดเว้นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งเป็นอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงต้องเป็นผู้สืบหาข้อเท็จจริง พร้อมทั้งนำหลักการใช้อำนาจปกครองในการพิจารณาการใช้อำนาจปกครองของเจ้าหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจหรืออำนาจผูกพัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เพราะคู่ความมีสถานภาพทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน และผลของการพิจารณาคดีตัดสินคดีจะเป็นการวางบรรทัดฐานในการใช้อำนาจปกครองต่อไป

ประเทศไทยใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) โดยศาลยุติธรรมใช้กระบวนการพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา ตามกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ต่อมาหลังจากศาลปกครอง (Administrative Court) ได้มีการจัดตั้งขึ้นในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2542 โดยนำระบบการไต่สวน มาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและในขณะเดียวกันยังคงให้ความเป็นธรรมแก่ปัจเจกชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในคดีพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลปกครองเป็นเรื่องของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อพิพาทกับเอกชน ซึ่งการพิจารณาคดี

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551, มาตรา 37

<sup>22</sup> พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคร พ.ศ. 2551, มาตรา 34

<sup>23</sup> ศฤงคาร พันธุวงศ์, *ประวัติศาสตร์ยุโรป 2* (พิมพ์ครั้งที่ 8 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2560).

ศาลจะใช้วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากคู่ความในคดี ทั้งจากหน่วยงานของรัฐและเอกชนด้วยตนเอง เพื่อให้ได้พยานหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ถูกต้องสมบูรณ์ครบถ้วน

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมในการดำเนินคดีระหว่างคู่ความที่มีสถานภาพทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกัน ให้เกิดความเป็นธรรมและประกันความยุติธรรมของคู่ความ ศาลจึงเป็นผู้สืบเสาะหาพยานหลักฐาน นอกจากนั้น ศาลยังรับฟังความจากคู่ความโดยเปิดโอกาสให้แต่ละฝ่ายได้ชี้แจงแสดงเหตุผลและหลักฐาน ประกอบข้ออ้างของตน ตลอดจนให้โอกาสในการแก้ข้อกล่าวหาของอีกฝ่ายหนึ่งอย่างเสมอภาคกัน อย่างไรก็ตาม ศาลจะไม่รับฟังเพียงพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาให้ศาลเท่านั้น แต่ศาลจะแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมจนกว่าจะได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอ ที่ให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความได้และการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ เรียกว่า “หลักกฎหมายมหาชน” ไม่นำหลักกฎหมายอาญามาใช้ เพราะผลกระทบที่เกิดกับคู่ความและผลกระทบที่เกิดกับสังคมแตกต่างกัน ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องการปกครองที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม ดังนั้น การพิจารณาพิพากษาคดีจึงต้องวางหลักการและเหตุผลไว้อย่างชัดเจนเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการใช้อำนาจปกครองต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนไม่ได้ตัดขาดจากกันอย่างสิ้นเชิง ซึ่งแต่ละระบบในการพิจารณาคดีนั้นมุ่งให้เกิดความยุติธรรมและความสงบสุขในสังคม<sup>24</sup>

### 2.2.1 ทฤษฎีในการแบ่งประเภทคดีปกครอง

นักกฎหมายฝรั่งเศส ได้เสนอทฤษฎีในการแบ่งประเภทคดีปกครองไว้<sup>25</sup> ดังนี้

#### 1. ทฤษฎีคดีปกครองของลาแฟร์รีแอร์

ในตำรากฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและคดีปกครองลาแฟร์รีแอร์ได้เสนอทฤษฎีการแบ่งแยกคดีปกครองออกเป็นสี่สาขาโดยพิจารณาจากรูปแบบของคดีหรืออำนาจศาลเหนือคดี

1) คดีปกครองซึ่งศาลมีอำนาจเต็ม เป็นคดีปกครองประเภทที่ศาลมีอำนาจกว้างที่สุด คือ ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ทั้งสั่งการได้กว้างขวางในคดีพิพาทระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนโดยเฉพาะอำนาจในการสั่งให้ชดใช้เงิน

2) คดีเพิกถอน คดีประเภทนี้ ศาลปกครองมีอำนาจจำกัดเพียงการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

3) คดีการตีความ คดีประเภทนี้ศาลปกครองมีอำนาจในการตีความในความหมายและขอบเขตการใช้ของนิติกรรมฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครอง อีกทั้งมีอำนาจประกาศถึงความชอบหรือไม่ชอบของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว

4) คดีในการสั่งลงโทษ ประเภทที่ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษ เมื่อมีการกระทำที่กระทบต่อสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

<sup>24</sup> กิจบตี ก้องเบญจกุล (เชิงอรธ 6).

<sup>25</sup> เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรเจิด สิงคะเนติ และคณะ, 'วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ สำนักงานศาลปกครอง' (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549 รายงานการศึกษาวิจัย) 80-83.

การแบ่งแยกประเภทคดีของลาแพร์รีแอร์คดีที่สำคัญและถือว่าเป็นคดี หลักหรือคดีทั่วไปของศาลปกครอง คือ คดีสองประเภทแรกเท่านั้น ส่วนคดีประเภทที่สาม และที่สี่ นั้น เป็นคดีพิเศษที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

## 2. ทฤษฎีคดีปกครองของคูเกิร์ต

เป็นการแยกความแตกต่างของคดีทางปกครองโดยพิจารณาวินิจฉัยจากเนื้อหาของคดี ซึ่งจะพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีว่าประโยชน์หรือสิทธิของผู้ฟ้องคดีที่เรียกร้อง เป็นคำวินิจฉัยที่จะส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้นั้นเฉพาะตัว หรือสิทธิที่มีผลกระทบเป็นการทั่วไป

1) คดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิเฉพาะตัว คือกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องต่อศาลปกครองให้วินิจฉัยปัญหาประเด็นหลักที่กระทบกับตนเป็นการเฉพาะตัวเพื่อให้รับรองสิทธิหรือประโยชน์ส่วนบุคคลของตน

2) คดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิโดยทั่วไป คือกรณีที่คำฟ้อง มุ่งขอให้วินิจฉัยปัญหาหลักที่ส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีและต่อประชาชนโดยทั่วไป หรือต่อประชาชนเฉพาะบางกลุ่มบางประเภทเพื่อให้ศาลตรวจสอบว่านิติกรรมทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

การแบ่งแยกคดีโดยอาศัยทฤษฎีของคูเกิร์ตเป็นการจัดประเภทของคดีออกเป็นสองประเภทใหญ่ ๆ โดยคดีประเภทแรก ซึ่งเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิและประโยชน์เฉพาะบุคคลนั้น ได้แก่ คดีฟ้องเกี่ยวกับความรับผิด คดีฟ้องเกี่ยวกับสัญญา และคดีทั่วไป ที่ฟ้องให้ชดใช้เงิน ส่วนคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิทั่วไปนั้น โดยหลัก ได้แก่ คดีเกี่ยวกับการให้อำนาจโดยไม่ชอบของนิติกรรมทางปกครองหนึ่งๆ และรวมถึงคดีปกครองพิเศษประเภทต่างๆ ด้วย เช่น คดีเลือกตั้ง คดีภาษี คดีที่ลงโทษผู้กระทำละเมิดต่อสาธารณะสมบัติแผ่นดิน หรือคดีเกี่ยวกับอาคารชำรุดทรุดโทรม เป็นต้น

## 3 ทฤษฎีคดีปกครองของซาปูลส์

ศาสตราจารย์ซาปูลส์ เสนอให้แยกความแตกต่างของคดีปกครองออกเป็น 2 ประเภท คือ คดีปกครองที่มุ่งต่อการกระทำและมุ่งต่อตัวบุคคล

1) คดีปกครองมุ่งต่อการกระทำ คือคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งคำวินิจฉัยทางปกครอง โดยฟ้องขอเพิกถอนคำวินิจฉัยนั้น และขอให้สั่งลงโทษจากการเพิกถอน รวมทั้งคำฟ้องที่มุ่งให้ศาลประกาศสถานะของคำวินิจฉัยทางปกครอง ทั้งในแง่การตีความหรือให้นัยของคำวินิจฉัยนั้นและการประกาศถึงผลทางกฎหมายของคำวินิจฉัยดังกล่าว

2) คดีปกครองมุ่งต่อบุคคล คือคดีที่มุ่งโต้แย้งต่อบุคคล โดยฟ้องขอให้ศาลลงโทษบุคคลนั้น การแบ่งแยกประเภทคดีตามทฤษฎีดังกล่าวนี้ คดีส่วนใหญ่จะอยู่ในคดีประเภทแรกก็เนื่องจากคดีปกครองมักจะมีมุ่งที่การกระทำของฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงเหลือเพียงคดีจำนวนน้อยที่อยู่ในประเภทสอง คือ คดีวินัยของข้าราชการ และคดีเกี่ยวกับการลงโทษ จะอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

## 4. ทฤษฎีคดีปกครองของโอปีและคาร์ไก้

ทฤษฎีของโอปีและคาร์ไก้มุ่งแยกความแตกต่างระหว่างคดีปกครองเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย และคดีเกี่ยวกับสิทธิ



1) คดีปกครองที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย ได้แก่คำฟ้องที่ขอให้ศาลวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำฝ่ายปกครอง ได้แก่ คดีการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของฝ่ายปกครองซึ่งบางครั้งนักกฎหมายไทยแปลว่าคดีเพิกถอน

2) คดีปกครองเกี่ยวกับสิทธิ ได้แก่คำฟ้องที่ขอให้วินิจฉัยถึงสิทธิเฉพาะตัวเฉพาะบุคคล ทั้งความมีอยู่ของสิทธิ หรือเนื้อหาของสิทธิ หรือการกระทำที่กระทบต่อสิทธิดังกล่าว คดีปกครองที่จัดอยู่ในคดีประเภทนี้ ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาและคดีพิพาทเกี่ยวกับความผิดนอกเหนือสัญญา

### 2.2.2 หลักวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาล

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล<sup>26</sup>

สืบเนื่องจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 248 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 199 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เป็นองค์กรที่มีหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดในข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลทหาร และศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่นๆ โดยมีหลักเกณฑ์ในการเสนอข้อพิพาทดังกล่าว ตามที่กำหนดในกฎหมาย รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยมาตรา 192 กำหนดว่า หากมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลปกครอง ศาลยุติธรรม หรือศาลทหาร ให้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการ ที่ประกอบไปด้วย ประธานคือประธานศาลฎีกา โดยมีประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นจำนวนไม่เกินสี่คน ตามที่กำหนดในกฎหมาย เป็นกรรมการ

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 248 จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 ขึ้น โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล การคัดเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และหลักเกณฑ์วิธีการเสนอปัญหาเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดฯ กำหนดให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. คณะกรรมการมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างศาล ใน 3 ลักษณะ คือ
  - 1) กรณีมีปัญหาว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด
  - 2) กรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดระหว่างศาล ขัดหรือแย้งกัน
  - 3) กรณีอื่นที่อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ขัดหรือแย้งกัน
 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการเป็นที่สุด

<sup>26</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, 'ความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล' <<https://oscj.coj.go.th/th/content/page/index/id/123927>>

สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565.

2. คณะกรรมการมีอำนาจออกข้อบังคับโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับเรื่องต่อไปนี

- 1) วิธีการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ
- 2) การพิจารณาของคณะกรรมการ
- 3) การวินิจฉัยของคณะกรรมการ
- 4) การอื่นที่จำเป็น

องค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล<sup>27</sup>

มีการบัญญัติ ไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 4 สรุปลดดังนี้ 1) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการ คือ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และประธานศาลอื่น กรณีมีการจัดตั้งศาลอื่นเพิ่มขึ้น (ปัจจุบันยังไม่มี) 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาจำนวน 1 คน ผู้ที่ได้รับคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจำนวน 1 คน ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดจำนวน 1 คน และผู้ที่มีความรู้ และประสบการณ์ทำงานด้านกฎหมายที่มีใช้ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งได้รับคัดเลือกจากที่ประชุมของคณะกรรมการฯ โดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิดังกล่าวจำนวน 1 คน มีเลขานุการศาลฎีกาเป็นเลขานุการคณะกรรมการอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดฯ

อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยข้อพิพาทอันเกิดจากการขัดแย้งกันของเขตอำนาจศาลและคำพิพากษาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มี 2 กรณี<sup>28</sup> ดังนี้

การขัดแย้งกรณีศาลที่รับคำฟ้องเห็นว่าตนมีอำนาจ

การขัดแย้งกันในลักษณะนี้เกิดขึ้นในกรณีที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลและศาลเห็นว่าตนมีอำนาจพิจารณาพิพากษาจึงรับฟ้องไว้ ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีที่มีการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลหนึ่งศาลใด แต่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยโต้แย้งคัดค้านว่าฟ้องผิดศาล และคดีอยู่ในอำนาจวินิจฉัยอีกศาลหนึ่ง เช่น เมื่อผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ฟ้องคดีและศาลยุติธรรมรับฟ้องไว้แล้ว แต่จำเลยเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมาศาลที่รับคำฟ้อง เห็นเองว่าตนไม่มีอำนาจ

<sup>27</sup> เสริมตรุณี ต้นติเวสส, ‘คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นกับปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549) 65.

<sup>28</sup> โภคิน พลกุล, ‘การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล’ 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 2 (2545 พฤษภาคม-สิงหาคม).

(2) กรณีที่มีการนำข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลตั้งแต่สองศาลขึ้นไป แต่คู่ความหรือคู่กรณีฝ่ายที่ถูกฟ้องในทุกศาลโต้แย้งว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลอื่น หรือคู่กรณีฝ่ายที่ฟ้องคดีไว้ต่อศาลหนึ่งแต่ตกเป็นผู้ถูกฟ้องคดีในอีกศาลหนึ่งโต้แย้งว่าคดีที่ตนถูกฟ้องนั้น อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือหลังจากนั้นศาลที่รับฟ้อง เห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

เมื่อเกิดปัญหาข้างต้นขึ้น ฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยต้องยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาล ก่อนถึงวันที่จะสืบพยานในกรณีของศาลยุติธรรม ศาลทหาร หรือยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในศาลปกครอง หรือศาลอื่น ซึ่งศาลที่รับคำฟ้องต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวก่อน และจัดทำความเห็นเกี่ยวกับการโต้แย้งอำนาจศาล ส่งให้ศาลที่คู่กรณียื่นคำร้องโต้แย้งว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีที่ศาลที่รับฟ้อง ไว้แล้วเห็นเองในภายหลังว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ก่อนศาลพิพากษาก็ต้องดำเนินการเช่นเดียวกัน

การขัดแย้งกรณีศาลเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ

การขัดแย้งในลักษณะนี้เป็นกรณีศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าตนเองไม่มีอำนาจ จึงไม่รับฟ้อง ซึ่งแยกเป็น 2 กรณี คือ

(1) กรณีศาลที่มีการรับคำฟ้องไว้ เห็นว่าคดีไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของตนนั้น ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องคดีดังกล่าวไว้พิจารณา ซึ่งผู้ฟ้องคดีหรือ โจทก์สามารถโต้แย้งได้โดยการอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดต่อไป หรือนำคดีไปฟ้องยังศาลที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจ ซึ่งกรณีนี้จะไม่มีการขัดแย้งกันเรื่องเขตอำนาจศาล จึงเป็นกรณีที่ไม่มีข้อพิพาทมาสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ

(2) กรณีทั้งสองศาลที่มีการฟ้องคดีเห็นว่าคดีที่นำมาฟ้องไม่อยู่ในเขตอำนาจของตน จึงเกิดการขัดแย้งกันในเขตอำนาจระหว่างศาลในกรณีนี้เกิดขึ้นเนื่องจากเมื่อมีการยื่นคำฟ้องคดีต่อศาลหนึ่งแล้ว ศาลดังกล่าวไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจ และเมื่อผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ยื่นฟ้องอีกศาลหนึ่ง ศาลดังกล่าวมีคำสั่งไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าตนไม่มีอำนาจรับฟ้องเช่นกัน ศาลที่มีการสั่งไม่รับฟ้องคดีครั้งหลังจะต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ วินิจฉัยประเด็นดังกล่าวต่อไป โดยที่คู่ความหรือคู่กรณีไม่ต้องโต้แย้งดังเช่นกรณีที่ศาลรับฟ้องเพราะเป็นอำนาจหน้าที่ของศาลที่ต้องดำเนินการ เช่น โจทก์ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม แต่ศาลยุติธรรมไม่รับฟ้องเพราะเห็นว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ต่อมา เมื่อโจทก์หรือผู้ฟ้องคดียื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองแล้ว ศาลปกครองก็เห็นว่า คดีดังกล่าวเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองเช่นกัน กรณีนี้ศาลปกครองต้องส่งเรื่องดังกล่าวไปให้คณะกรรมการฯ โดยคำวินิจฉัยดังกล่าวของคณะกรรมการฯ จะเป็นที่สุด ศาลนั้น หรือศาลที่สูงขึ้นไป จะนำประเด็นเรื่องเรื่องเขตอำนาจศาลดังกล่าวกลับมาพิจารณาไม่ได้

## 2.3 แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน มีหลากหลายประเภทตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน หรือเป็นการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

นิยามความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ตามมาตรา 1 นั้น บัญญัติว่า“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วน “สิทธิในที่ดิน” ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มี 2 ประการ คือ กรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

1) กรรมสิทธิ์ หมายถึง ความเป็นเจ้าของ ซึ่งบุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้ โดยการมีกรรมสิทธิ์โดยรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้

2) สิทธิครอบครอง หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ โดยการ ทำประโยชน์ หรือการถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้ การแย่งการครอบครองที่ดินกรรมสิทธิ์ต้องแย่งการครอบครอง โดยสงบเปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของซึ่งมีระยะเวลาติดต่อกัน 10 ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 หรือการครอบครองปรปักษ์ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองหากถูกแย่งการครอบครองต้องฟ้องเรียกคืนภายใน 1 ปีไม่เช่นนั้นหมดสิทธิ์ฟ้องตามมาตรา 1375

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่มีคานียามของ “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา 139 ว่า “อสังหาริมทรัพย์” หมายความว่า ที่ดิน และทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”<sup>29</sup>

ประมวลกฎหมายที่ดินแบ่งเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์และเอกสารที่แสดงสิทธิครอบครอง

เอกสารที่แสดงกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งใช้ยืนยันสิทธิต่อบุคคลทั่วไปได้ ผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินกฎหมายสันนิษฐานไว้ก่อนว่ามีสิทธิดีกว่าผู้อื่น ผู้โต้แย้งสิทธิของผู้มีชื่อในโฉนดที่ดิน ต้องนำพยานหลักฐานมาหักล้างให้ศาลเห็นเป็นอย่างอื่น โฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแบ่งออกเป็น 6 ชนิด ได้แก่ โฉนดที่ดินแบบ น.ส. 4 ก. โฉนดที่ดินแบบ น.ส. 4 ข. โฉนดที่ดินแบบ น.ส. 4 ค. โฉนดที่ดินแบบ น.ส. 4 โฉนดที่ดินแบบ น.ส.4 ง. และโฉนดที่ดินแบบ น.ส. 4 จ.

เอกสารที่แสดงสิทธิครอบครอง<sup>30</sup> ได้แก่ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นหนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าทำได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ซึ่งมีอยู่ 3 แบบ ได้แก่ น.ส.3 ก. น.ส. 3 ข. และ น.ส. 3

<sup>29</sup> Phachern Thammasarangkoon (เชิงอรธ 1).

<sup>30</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐาน ว่า ผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ (แต่ปัจจุบันไม่มีการแจ้ง ส.ค.1 อีกแล้ว) ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้เพียงแต่เป็นการแจ้ง การครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ดังนั้น ตามกฎหมาย ที่ดินที่มีส.ค.1 จึงทำการโอนกันได้ เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว ซึ่งผู้มีส.ค.1 มีสิทธินำมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข.) ได้ 2 กรณีคือ

กรณีที่ 1 นำมาเป็นหลักฐานในการยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศโครงการเดินสำรวจให้ทราบก่อนล่วงหน้า

กรณีที่ 2 นำมาเป็นหลักฐานในการขออออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข.) เฉพาะราย คือ กรณีที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขออออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก็ให้ไปยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ที่ดินตั้งอยู่ และเฉพาะการออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้จะออกได้ในพื้นที่ที่ได้ทำการระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น

ใบจอง (น.ส. 2) ใบจองคือ หนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ซึ่งใบจองนี้จะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทางราชการจะมีประกาศเปิดโอกาสให้จับจองเป็นคราว ๆ ในแต่ละท้องที่และผู้ต้องการจับจองควรคอยฟังข่าวของทางราชการ ผู้มีใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 6 เดือน และตนเองทำประโยชน์ ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง อีกทั้ง ต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อย ร้อยละ 75 ของที่ดินที่จัดให้ที่ดินที่มีใบจองนี้จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่ได้รับโอนทางมรดก เมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้วก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขอออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข.) หรือโฉนดที่ดินได้แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดิน นั้นจะต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

### 2.3.1 การโต้แย้งสิทธิ

กรณีที่มีกรณีการโต้แย้งสิทธิกัน

การโต้แย้งสิทธิตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ หมายถึง การโต้แย้งระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นต้องเป็นที่ดินที่อาจจะขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้<sup>31</sup> จึงเห็นได้ว่า การโต้แย้ง

<sup>31</sup> “ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว

“หนังสือรับรองการทำประโยชน์” หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

“ใบไต่สวน” หมายความว่า หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน และให้หมายความรวมถึงใบนำด้วย

<sup>31</sup> หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร. 0601/335 ลงวันที่ 17 เมษายน 2533

สิทธิในที่ดินของคู่กรณีและนำไปสู่การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะต้องปรากฏว่าเป็นการโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยที่คู่กรณีต่างฝ่ายต่างอ้างสิทธิความเป็นเจ้าของในที่ดิน หมายถึงผู้โต้แย้งคัดค้านจะต้องเป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและอาจขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้<sup>32</sup>

ส่วนกรณีที่เป็นกรณียื่นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส. 3 เป็น น.ส. 3 ก. หรือกรณีการรังวัดเปลี่ยนโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ได้มีการตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นโฉนดที่ดิน กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า<sup>33</sup> กรณีที่เป็นกรณียื่นหนังสือรับรองการทำประโยชน์แบบ น.ส. 3 เป็น น.ส. 3 ก. ถือเป็นกรณีสอบเขตที่ดิน ไม่ใช่การออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ใหม่ หรือกรณีการรังวัดเปลี่ยนโฉนดตราจอง หรือตราจองที่ได้มีการตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นโฉนดที่ดิน มิใช่การรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดิน แต่เป็นการรังวัดสอบเขตที่ดินตามมาตรา 69 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเปลี่ยนแปลงของหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และเพื่อให้ทราบที่ตั้งและแนวเขตที่ดินเท่านั้น หากมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องชอบที่จะดำเนินการตามมาตรา 69 ทวิ วรรคห้า<sup>34</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

หากเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วเห็นว่า ผู้คัดค้านมีสิทธิในที่ดินและสั่งการให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้คัดค้าน หรือในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้ผู้คัดค้านมีสิทธิในที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้คัดค้านได้ กรณีเช่นนี้หากผู้คัดค้านประสงค์จะนำหลักฐานการรังวัดตามคำขอของผู้ขอเดิมมาใช้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้แก่ผู้คัดค้านได้<sup>35</sup>

เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิในที่ดินก็เพื่อให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ยุติลงตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย

<sup>32</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 322/2555

<sup>33</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/15111 ลงวันที่ 29 พฤษภาคม 2539

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มาตรา 69 ทวิ ผู้มีสิทธิในที่ดินประสงค์จะขอสอบเขตโฉนดที่ดินเฉพาะรายของตน ให้ยื่นคำขอพร้อมด้วยโฉนดที่ดินนั้นต่อเจ้าพนักงานที่ดินและให้พนักงานเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดให้

ฯลฯ

ฯลฯ

หากปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน ให้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจสอบสวนไกล่เกลี่ยโดยถือหลักฐานแผนที่เป็นหลักในการพิจารณา ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง แต่ต้องไม่เป็นการสมยอมกันเพื่อหลีกเลี่ยงกฎหมายหากตกลงกันไม่ได้ ให้แจ้งให้คู่กรณีไปฟ้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่มีการฟ้องภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าผู้ขอไม่ประสงค์จะสอบเขตโฉนดที่ดินนั้นต่อไป

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>35</sup> มติคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน ครั้งที่ 12/2535 เมื่อวันที่ 11 พฤศจิกายน 2535

ส่วนผลการพิจารณาสั่งการจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานต่าง ๆ และข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น<sup>36</sup> นอกจากนี้ ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่ามาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้บังคับว่าจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบทุกกรณี บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่การที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายบริหารพิจารณาประเด็นที่พิพาทก่อน<sup>37</sup>

กรณีที่ไม่ถือว่ามีการโต้แย้งสิทธิกัน

หลักเกณฑ์การยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 2 ประการ คือ 1) ผู้ที่ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต้องเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่อาจออกหนังสือแสดงสิทธิแก่ผู้ขอได้ และ 2) ลักษณะของที่ดินที่ขออออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิได้ครอบครองและได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว<sup>38</sup> โดยเป็นการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์<sup>39</sup> รวมทั้งต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน<sup>40</sup> ซึ่งเมื่อไม่เข้าหลักเกณฑ์ประการหนึ่งหรือทั้งสองประการ พนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ผู้ขอได้

<sup>36</sup> หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0713/21645 ลงวันที่ 26 กันยายน 2532 ตอบข้อหารือจังหวัดอุบลราชธานี

<sup>37</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 1142/2541

<sup>38</sup> ข้อ 5 ประกอบกับข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

<sup>39</sup> ข้อ 10 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

<sup>40</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้วและเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตาม มาตรา 10 และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
- (4) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 20 (3) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม ประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 หรือกฎหมายอื่น
- (5) ที่ดินที่คณะกรรมการสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

### วิธีการโต้แย้งคัดค้าน

การโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์อาจมีการโต้แย้งคัดค้านได้ 3 ระยะ คือ<sup>41</sup>

1) การดำเนินการในกรณีที่มีการโต้แย้งคัดค้านขณะทำการรังวัดออกโฉนดที่ดิน โดยให้ช่างผู้ทำการรังวัดบันทึกถ้อยคำการโต้แย้งคัดค้านไว้เป็นหลักฐาน โดยใช้บันทึกถ้อยคำตามแบบ ท.ด. 16 ซึ่งวิธีการบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. 16) ของผู้คัดค้านต้องระบุให้ทราบถึงเหตุที่คัดค้านว่าคัดค้านด้วยเหตุผลประการใดแล้ว ให้ผู้คัดค้านลงลายมือชื่อไว้ และในกรณีการโต้แย้งคัดค้านในขณะที่ทำการรังวัดปักหลักเขตที่ดิน นอกจากช่างผู้ทำการรังวัดมีหน้าที่บันทึกถ้อยคำของผู้คัดค้านตามนัยดังกล่าวแล้ว ยังต้องดำเนินการรังวัด และทำแผนที่พิพาทด้วย<sup>42</sup> ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนววินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวว่า การที่ผู้คัดค้านจะมีได้มายื่นคำคัดค้านภายในระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่มีการประกาศแจกโฉนดที่ดิน แต่หากปรากฏว่าผู้คัดค้านได้คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินไว้ตั้งแต่ในวันรังวัด และช่างรังวัดได้บันทึกถ้อยคำ (ท.ด. 16) ไว้แล้ว ก็ถือว่ามีวิธีการโต้แย้งสิทธิในการออกโฉนดที่ดินแล้ว และเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>43</sup>

2) การโต้แย้งคัดค้านในระหว่างประกาศการออกโฉนดที่ดินหรือการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยที่มีการกำหนดให้การนับเวลาปิดประกาศสามสิบวัน ให้เริ่มนับ 1 ตั้งแต่วันรุ่งขึ้นของวันปิดประกาศฉบับหลังสุดเป็นต้นไปจนครบจำนวนสามสิบวัน หากวันที่ครบกำหนดนั้นตรงกับวันหยุดของราชการ ให้นับระยะเวลาวันที่เริ่มทำงานต่อจากวันหยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา ทั้งนี้ ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาโดยทางมรดก พ.ศ. 2548 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2548 ประกอบกับมาตรา 193/8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ กรณีการโต้แย้งคัดค้านหลังจากทำการรังวัดเสร็จแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่จะได้มีการประกาศหรืออยู่ระหว่างระยะเวลาประกาศกำหนด 30 วัน หากมีกรณีต้องทำแผนที่พิพาท ให้เจ้าพนักงานที่ดินหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งผู้ขอและผู้คัดค้านภายใน 3 วัน นับแต่วันครบกำหนดประกาศ เพื่อนัดคู่กรณีทำแผนที่พิพาทส่วนวิธีทำแผนที่พิพาท คือ ให้ช่างรังวัดจัดทำแผนที่และจำลองแผนที่ แสดงเขตที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และผู้คัดค้านนำชี้ การหมายสีในรูปแผนที่ ให้ใช้สีแดงแสดงแนวเขตตามที่ผู้ขอชี้ และหมายสีเขียวแสดงแนวเขตที่ผู้คัดค้านนำชี้ แล้วให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายลงชื่อรับรองไว้ในแผนที่พิพาท<sup>44</sup>

<sup>41</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2/ว 35728 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 และที่ มท 0516.2/ว 8591 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547

<sup>42</sup> กรมที่ดิน, สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ, คู่มือการสอบสวนเปรียบเทียบ ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน 2010) 13.

<sup>43</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 209/2554

<sup>44</sup> กรมที่ดิน (เชิงอรรถ 42) 14.



3) การโต้แย้งคัดค้านภายหลังครบกำหนดประกาศ 30 วันแล้ว เดิมกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า<sup>45</sup> เพื่อประโยชน์ในทางการปกครองและเพื่อช่วยเหลือมิให้ราษฎรฟ้องร้องกันโดยไม่จำเป็นก็ให้รับคำคัดค้านเมื่อครบกำหนดประกาศไว้เพื่อสอบสวนเปรียบเทียบให้ แต่ต่อมาได้มีการทบทวนแล้วเห็นว่า<sup>46</sup> การที่พนักงานเจ้าหน้าที่รับคำคัดค้านภายหลังครบกำหนดประกาศเพื่อเปรียบเทียบให้ เป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลเนื่องจากกฎหมายได้กำหนดระยะเวลาไว้ให้โต้แย้งคัดค้านแล้ว แต่ผู้โต้แย้งไม่ได้ดำเนินการภายในระยะเวลาดังกล่าว การรับคำคัดค้านไว้ในกรณีนี้เท่ากับเป็นการขยายระยะเวลาประกาศตามที่กฎหมายกำหนดออกไปอีกซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่หรือ เจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่มีอำนาจกระทำได้ ดังนั้น ในกรณีที่มีผู้โต้แย้งคัดค้านภายหลังประกาศครบกำหนดแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ชี้แจงต่อผู้ขอว่าไม่อาจรับคำคัดค้านไว้ดำเนินการได้ แต่ถ้าผู้คัดค้านรับว่าสามารถตกลงกับผู้ขอได้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำผู้โต้แย้งคัดค้านไว้ตามแบบ ท.ด. 16 แล้วให้โอกาสผู้คัดค้านไปทำความตกลงกับผู้ขอ และแจ้งผลการตกลงนั้น ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในเวลา 15 วัน หากผู้คัดค้านทำความตกลงกับผู้ขอได้ และข้อตกลงนั้น ชอบด้วยกฎหมาย ให้ปฏิบัติตามข้อตกลง แต่ถ้าหากผู้คัดค้านมิได้ทำความตกลงกับผู้ขอได้ภายในกำหนดดังกล่าว เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการกระบวนกรตามคำขอนั้นต่อไป โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีแนววินิจฉัยในเรื่องดังกล่าวว่า<sup>47</sup> เมื่อผู้คัดค้านได้มีหนังสือคัดค้านภายหลังจากวันประกาศแจกอฉนตที่ดินครบกำหนดแล้ว ถือเป็นการคัดค้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ย่อมมีอำนาจที่จะไม่นำข้อคัดค้านดังกล่าวมาทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามกฎหมายได้

### 2.3.2 การสอบสวนเปรียบเทียบ

#### 1) ความหมายของการสอบสวนเปรียบเทียบ

คำว่า “สอบสวนเปรียบเทียบ” ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายแยกเป็นคำว่า

“สอบสวน” หมายถึง รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

“เปรียบเทียบ” เอาสิ่งหนึ่งเข้ามาเทียบกับอีกสิ่งหนึ่งเพื่อให้เห็นว่าใกล้เคียงกันหรือผิดกัน ถ้าเอามาเทียบกันดูแล้ว ฝ่ายที่มีภาษีกว่า เรียกว่า ได้เปรียบฝ่ายที่เป็นรอง เรียกว่าเสียเปรียบ ถ้าจะเอาฝ่ายตนให้มีภาษีข้างเดียว เรียกว่า เอาเปรียบ

“เทียบ” เอามาให้ใกล้ ชิด หรือติดกัน เช่น จอดเรือเทียบท่า เอาเรือเล็กเข้าเทียบ เรือใหญ่ รถไฟเข้าเทียบชานชาลา เปรียบ เช่น เอาผ้า 2 ชิ้น มาเทียบสีกัน

“เปรียบเทียบ” พิจารณาเทียบเคียงให้เห็นลักษณะที่เหมือนกันและต่างกัน

<sup>45</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 8465/2506 ลงวันที่ 24 ธันวาคม 2506

<sup>46</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0608/ว 9349 ลงวันที่ 9 เมษายน 2516

<sup>47</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 209/2556

ดังนั้น ความหมายของ “การสอบสวนเปรียบเทียบ” ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหมายถึง รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นเพื่อค้นหาข้อมูล และข้อเท็จจริงในการโต้แย้งสิทธิของการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แล้วนำข้อมูลและข้อเท็จจริงที่ได้มาเปรียบเทียบกันดูว่า ข้อมูลข้อเท็จจริงของฝ่ายใดจะจะได้เปรียบกว่ากัน ซึ่งหมายถึงมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน<sup>48</sup>

ทั้งนี้ เนื่องจากในการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แก่ผู้ยื่นคำขอ อาจจะมีกรณีโต้แย้งสิทธิกันเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทั้งที่เป็นกรณีเอกชนด้วยตนเอง เป็นผู้โต้แย้งคัดค้านว่าผู้ขอไม่ใช่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนำมายื่นคำขอออโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์และกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินของรัฐเป็นผู้โต้แย้งคัดค้านว่าที่ดินที่ขอออโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐ<sup>49</sup> ทำให้ไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไปได้ จึงมีการตราบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว อันได้แก่ บทบัญญัติมาตรา 60 ซึ่งปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี”

## 2) องค์ประกอบของการสอบสวนเปรียบเทียบ

จากบทบัญญัติมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สามารถพิจารณาองค์ประกอบซึ่งเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบ ได้ดังนี้<sup>50</sup>

<sup>48</sup> กรมที่ดิน (เชิงอรรถ 42) 3.

<sup>49</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา คำพิพากษาศาลฎีกา และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ให้ความเห็นทำนองเดียวกันว่า กระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้กับกรณีเจ้าของที่ดินข้างเคียงคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ไม่ใช่กับกรณีผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

<sup>50</sup> สมชาย เอมโอช, *ความรู้เกี่ยวกับการสอบสวนไล่ที่และเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน* (กรมที่ดิน, ม.ป.ป) 21-24.

(1) มีคู่กรณีสองฝ่าย

(1.1) ฝ่ายผู้ขอ ได้แก่ บุคคลหรือกลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือผู้แทนที่มีความประสงค์ขออนุญาตที่ดิน หรือขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ซึ่งกรณีการขออนุญาตที่ดินนั้น ไม่ว่าจะผู้ขออนุญาตที่ดินจะขออนุญาตโดยวิธีเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินขออนุญาตโดยวิธีการเปลี่ยนน.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดิน หรือขออนุญาตโดยวิธีเฉพาะราย ก็ตาม ทั้งนี้ ผู้ขอจะต้องเป็นบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่ออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(1.2) ฝ่ายผู้คัดค้าน ได้แก่ บุคคล กลุ่มบุคคล หรือนิติบุคคล หรือผู้แทน ที่เห็นว่าตนมีสิทธิในที่ดินที่จะยื่นคำขออนุญาตหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ดีกว่าผู้ขอ และทำการโต้แย้งสิทธิที่ดินนั้น

(2) มีการโต้แย้งคัดค้านสิทธิในที่ดินที่ขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์

(3) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่<sup>51</sup> หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการสอบสวนเปรียบเทียบ

3) ผู้มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ

มีประเด็นว่ากรณีใดพนักงานเจ้าหน้าที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ และกรณีใด เจ้าพนักงานที่ดินจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ซึ่งประเด็นนี้จะต้องดูว่าการออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้น เป็นการออกโดยวิธีใด กล่าวคือ<sup>52</sup>

1) การเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 143/2553 ลงวันที่ 7 เมษายน 2553 เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และเจ้าพนักงานที่ดิน แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไว้ดังนี้

1.1) งานโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดินทั้งตำบล กรณีแรก ข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมที่ดิน ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ หัวหน้ากลุ่มการเดินสำรวจประจำจังหวัด ผู้กำกับเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด หัวหน้างานอำนวยความสะดวกและข้าราชการพลเรือนประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไป ระดับอาวุโส และระดับชำนาญงาน ซึ่งปฏิบัติงานในศูนย์อำนวยความสะดวกเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีที่สอง ข้าราชการพลเรือนสามัญ สังกัดกรมที่ดิน (ส่วนภูมิภาค) ในจังหวัดหนึ่ง ๆ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่จังหวัดนั้น ใน

<sup>51</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า เจ้าพนักงานซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายนี้ และพนักงานอื่นซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายนี้

<sup>52</sup> กรมที่ดิน (เชิงอรรถ 42) 23-24.

ตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจ หัวหน้ากลุ่มการสำรวจประจำจังหวัด ผู้กำกับการเดินสำรวจ ผู้กำกับการรังวัด หัวหน้างานอำนวยการ และข้าราชการพลเรือนสามัญประเภทวิชาการ ตั้งแต่ระดับชำนาญการขึ้นไป ข้าราชการพลเรือนสามัญประเภททั่วไป ระดับอาวุโส และระดับชำนาญงาน ซึ่งปฏิบัติงาน ในศูนย์อำนวยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

1.2) งานโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ให้ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งอธิบดีกรมที่ดินแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้กำกับงานสนาม ผู้ช่วยผู้กำกับงานสนาม เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น อำนาจในการสอบสวนเปรียบเทียบ จึงเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ ผู้อำนวยการศูนย์เดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือผู้กำกับงานสนาม แล้วแต่กรณี

2) การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในท้องที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก อำนาจการสอบสวนเปรียบเทียบ ย่อมเป็นของเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำอยู่สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก นั้น สำหรับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในท้องที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ยังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขตนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำอำเภอ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 อำนาจการสอบสวนเปรียบเทียบย่อมเป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสรุปได้ว่า กรมที่ดินได้กำหนดตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ และเจ้าพนักงานที่ดิน ผู้มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีนี้ไว้ ดังนี้

2.1) เจ้าพนักงานที่ดิน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายในสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือสำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา ส่วนแยก ในกรณีการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

2.2) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา 59 และมาตรา 59 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบจะทำการสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อให้คู่กรณีตกลงกัน โดยจะต้องทำบันทึกการเปรียบเทียบ และเสนอผลการเปรียบเทียบพร้อมความเห็น และเหตุผลว่าฝ่ายใดควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน แล้วเสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งการต่อไป ผู้มีอำนาจหน้าที่พิจารณาสั่งการในกรณีทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วคู่กรณีตกลงกันไม่ได้ จะพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ประกอบกับความเห็นของผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วใช้ดุลพินิจสั่งการตามที่เห็นสมควร ซึ่งผู้มีอำนาจในการสั่งการ ได้แก่ บุคคลดังต่อไปนี้ แล้วแต่กรณี

- เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา

- นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ สำหรับการโต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่ซึ่งรัฐมนตรียังมีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ เป็นไปตามข้อ 6<sup>53</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2514)ฯ และข้อ 4<sup>54</sup> ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2515)ฯ ประกอบกับมาตรา 19<sup>55</sup> แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 และแม้ว่าปัจจุบันกฎกระทรวงทั้งสองฉบับจะถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)ฯ แต่การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินในเรื่องดังกล่าวซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอในท้องที่ที่ยังไม่มีประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอตามประมวลกฎหมายที่ดิน ยังคงให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528

#### 4) วัตถุประสงค์ของการสอบสวนเปรียบเทียบ<sup>56</sup>

เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อมีการโต้แย้งสิทธิที่ดิน ก็เพื่อให้การดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ยุติลงตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย ส่วนผลการพิจารณาสั่งการจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง และหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้น<sup>57</sup>

<sup>53</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 16 (พ.ศ. 2514) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 6 ในกรณีที่มีผู้โต้แย้ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามข้อตกลงนั้น หากตกลงกันไม่ได้ให้มีคำสั่งว่าจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใด และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ฯลฯ ฯลฯ

<sup>54</sup> กฎกระทรวง ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2515) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 4 ในกรณีที่มีผู้โต้แย้ง ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลงกันนั้น หากตกลงกันไม่ได้ให้มีคำสั่งว่าจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใด และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง

ในกรณีที่มีการฟ้องร้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้จนกว่าศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งประการใด

ถ้ามิได้มีการฟ้องร้องภายในกำหนดดังกล่าว หรือศาลได้วินิจฉัยแล้วก็ให้ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

<sup>55</sup> พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2528 มาตรา 19 การปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภออยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวปฏิบัติต่อไปพลางก่อนจนกว่ารัฐมนตรีจะได้ประกาศยกเลิกในราชกิจจานุเบกษาเป็นท้องที่ไป

<sup>56</sup> สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง, *ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน และคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน: ศึกษากรณีที่ดินของเอกชน* (สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง 2548) 78.

<sup>57</sup> หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0713/21645 ลงวันที่ 26 กันยายน 2532

ทั้งนี้ ศาลฎีกาเคยมีคำวินิจฉัย<sup>58</sup> ว่าบทบัญญัติในมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นการให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานที่ดินที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบหรือไม่ก็ได้ มิได้บังคับว่าจะต้องทำการสอบสวนเปรียบเทียบทุกกรณี บทบัญญัติดังกล่าวจึงไม่ใช่เป็นกรณีที่กฎหมายให้ฝ่ายบริหารวินิจฉัยข้อพิพาทก่อน

5) หลักเกณฑ์ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ<sup>59</sup>

(1) การสอบสวนเปรียบเทียบ จะต้องสอบสวนให้ได้ความว่าข้อเท็จจริง เป็นอย่างไร มีพยานหลักฐานใดหรือไม่ ถ้าฝ่ายใดอ้างพยานบุคคล หรือหลักฐานใดที่แสดงว่า ที่พิพาทมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว ผู้อ้างมีหน้าที่ต้องนำมาให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือนำมาแสดงเอง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนได้ข้อเท็จจริงและ เหตุผลอย่างไรแล้ว ต้องเปรียบเทียบชี้ทางให้แต่ละฝ่ายทราบเสียก่อนว่า ใครจะมีสิทธิในที่ดิน ดีกว่ากัน พร้อมทั้งเหตุผลและข้อกฎหมายด้วย หากตกลงกันไม่ได้จึงมีคำสั่งต่อไป

(2) ต้องเปรียบเทียบในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอและผู้คัดค้านว่าฝ่ายใด ควรจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน หรือเหมือนกันอย่างไร กล่าวคือ ถ้ามีหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้ ก็ควรถือหลักฐานตามหนังสือสำคัญนั้นเป็นหลัก แต่ถ้าไม่มีก็ควรถือการครอบครองและ ทำประโยชน์เป็นหลัก เช่น

- ถ้าฝ่ายใดมีใบจอง<sup>60</sup> ใบเหยียบย่ำ<sup>61</sup> หรือตราจอง<sup>62</sup> ที่เป็นใบอนุญาต (เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้จับจอง หรือเป็นทายาทโดยธรรม) ฝ่ายนั้นควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่า

- ถ้าฝ่ายใดมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (เป็นผู้มีชื่อในหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ หรือเป็นทายาทที่มีสิทธิได้รับมรดก) ฝ่ายนั้นควรมีสิทธิดีกว่า

- ถ้าฝ่ายใดไม่มีหลักฐานตามที่กล่าวข้างต้น แต่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) หรือใบรับแจ้งการครอบครองตามมาตรา 27 ตรี แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน หรือใบเสร็จรับเงินค่าภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 6) หรือไม่มีหลักฐานใดเลย หากได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จนถึงวันทำการสำรวจรังวัด หรือพิสูจน์สอบสวน สิทธิในที่ดิน ฝ่ายนั้นควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่า

(3) การสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ในท้องที่ซึ่งยังไม่มีกรยกเลิก อำนาจหน้าที่

<sup>58</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 212/2541

<sup>59</sup> ภาควิชาการที่ดิน กองฝึกอบรม กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมที่ดิน (กองฝึกอบรม กรมที่ดิน 2543).

<sup>60</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 1 ในประมวลกฎหมายนี้

“ใบจอง” หมายความว่า หนังสือแสดงการยอมให้เข้าครอบครองที่ดินชั่วคราว

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>61</sup> ใบเหยียบย่ำ หมายถึง ใบอนุญาตให้เข้าจับจองที่ดินซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติ โฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2479 นายอำเภอเป็นผู้ออก

<sup>62</sup> ตราจอง หมายถึง ใบอนุญาตให้จับจองที่ดินซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินที่ 1 (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 เจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก

นายอำเภอ) ต้องเป็นการสั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้ขอและผู้คัดค้านว่าฝ่ายใดควรจะมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน และควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ฝ่ายใด หรือไม่ อย่างไร เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา หรือนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (ในท้องที่ที่ยังไม่ยกเลิกอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ) จะสั่งการได้ในกรณีที่ได้สอบสวนเปรียบเทียบแล้วคู่กรณีตกลงกันไม่ได้เท่านั้น ในกรณีที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับทราบกำหนดนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว แต่ไม่มาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัด กรมที่ดินให้ถือปฏิบัติว่าเป็นกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่อาจตกลงกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะดำเนินการเปรียบเทียบและสั่งการไปตามที่เห็นสมควรได้<sup>63</sup>

#### 6) รูปแบบของการสั่งการ

การสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายไม่ได้กำหนดรูปแบบไว้ว่าจะต้องดำเนินการในรูปแบบใด ฉะนั้น เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดสาขา จึงอาจจะสั่งการโดยใช้ข้อความสั้นๆ ต่อท้ายบันทึกความเห็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรืออาจสั่งการในรูปคำสั่งก็ได้ ซึ่งทางปฏิบัติส่วนใหญ่จะทำเป็นรูปคำสั่ง

#### 7) การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบ หากคู่กรณีไปที่สำนักงาน พนักงานเจ้าหน้าที่จะแจ้งโดยให้คู่กรณีลงชื่อรับทราบ หากคู่กรณีไม่ไปที่สำนักงาน พนักงานเจ้าหน้าที่จะแจ้งเป็นหนังสือโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ พร้อมทั้งระบุไปใน หนังสือแจ้งด้วยว่า ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องศาลภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันได้รับคำสั่งและนำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายในกำหนดดังกล่าว

#### 8) การปฏิบัติกรณีที่มีการฟ้องคดี หรือไม่มีการฟ้องคดี

กรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว กฎหมายบัญญัติให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไปไปตามควรแก่กรณี

ในกรณีที่ไม่มีมีการฟ้องคดีภายในกำหนด 60 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด สาขาสั่งการ ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าว สั่งให้ออกโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ฝ่ายใด พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกให้แก่ฝ่ายนั้น

ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ไปฟ้องศาลนำหลักฐานการยื่นฟ้องคดีมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่หลังจากครบกำหนด 60 วันแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเป็นการยื่นฟ้อง ภายในกำหนด 60 วัน และเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามที่ได้มีการโต้แย้งคัดค้านกัน พนักงานเจ้าหน้าที่จะรอเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินรายนั้นไว้ เมื่อศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่งถึงที่สุดประการใดจึงดำเนินการไปตามควรแก่กรณี

<sup>63</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/26490 ลงวันที่ 27 สิงหาคม 2540 ตอบข้อหารือจังหวัดยโสธร เวียนโดยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719/ว 31311 ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2540

9) สำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การโต้แย้ง ต้องเป็นการโต้แย้งสิทธิในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยจะต้องยื่นคำร้องคัดค้านต่อเจ้าพนักงานที่ดิน

ผู้สอบสวนเปรียบเทียบ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินแล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ แต่การสั่งการหากไม่สามารถตกลงกันได้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้วแต่กรณีแต่หากเป็นการสั่งการเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่ที่ยังไม่ได้มีการยกเลิกอำนาจของนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ดังนั้น การสอบสวนเปรียบเทียบเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา อาจใช้ดุลยพินิจ มอบหมายให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าฝ่ายทะเบียน หรือผู้ที่เห็นสมควรซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินก็ได้

การเปรียบเทียบ กรณีการเดินทางออกโฉนดที่ดิน ผู้อำนวยการศูนย์เดินทางออกโฉนด เป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ จะต้องทำบันทึกการเปรียบเทียบและเสนอผลการเปรียบเทียบพร้อม ความเห็นและเหตุผลว่าฝ่ายใดควรมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไปตามอำนาจหน้าที่

การสั่งการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ควรพิจารณาจากข้อเท็จจริงรวมถึงข้อกฎหมายประกอบกับความเห็นของผู้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบว่า เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริง รวมถึงข้อกฎหมายแล้ว ควรจะเป็นอย่างไร แล้วใช้ดุลยพินิจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร ซึ่งควรทำเป็นคำสั่ง ออกเลขที่คำสั่ง และวัน เดือน ปี ที่สั่งการไว้

การแจ้งให้คู่กรณีทราบ จะต้องทำเป็นหนังสือแจ้งพร้อมแนบคำสั่งส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน ตอบรับไปให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายเพื่อเป็นหลักฐานยืนยัน

ระยะเวลาฟ้องคดีของคู่กรณี คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งจะต้องไปฟ้องต่อศาลภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันทราบคำสั่ง

กรณีที่มีการยื่นฟ้องคดีและไม่ยื่นฟ้องคดี กรณีที่มีการฟ้องคดีนั้น จะต้องรอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงดำเนินการตามคำพิพากษา หรือคำสั่งอันถึงที่สุดของศาลต่อไป แต่ถ้าไม่ได้ฟ้องศาลภายในกำหนด 60 วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง เมื่อพ้นกำหนดแล้ว จึงดำเนินการตามที่เจ้าหน้าที่ได้สั่งการไว้

ซึ่งจะเห็นได้ว่าเมื่อมีคดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองซึ่งมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีแล้ว คู่กรณีอีกฝ่ายมักจะได้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลว่าข้อพิพาทดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมเป็นผลให้ต้องนำข้อโต้แย้งดังกล่าวให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณา ซึ่งคดีต้องวินิจฉัยประการแรกว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของฝ่ายใด ซึ่งเป็นการโต้แย้งสิทธิในทางแพ่ง กรณีจึงมีกรณีปัญหาว่าศาลใดจะเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยคดีนั้น



## บทที่ 3

# หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามหลักกฎหมายต่างประเทศ

ในบทนี้จะกล่าวถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรมตามหลักกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ดังนี้

### 3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

มีการจัดระบบองค์กรศาลที่เรียกกันว่า “ศาลคู่ขนาน” โดยการแบ่งแยกศาลปกครองกับศาลยุติธรรมจากทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจของ Montesquieu นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส เจ้าของแนวความคิดว่า อำนาจตุลาการเป็นอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนกับเอกชน เป็นอำนาจซึ่งแยกออกจากอำนาจฝ่ายบริหาร และอำนาจนิติบัญญัติ<sup>64</sup> ดังนั้น ตุลาการผู้พิพากษาไม่สมควรเข้ามายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินงานของฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ โดยในระยะเริ่มแรกภายหลังจากการปฏิวัติใน ค.ศ. 1789 คณะปฏิวัติมีความพยายามแยกอำนาจตุลาการออกจากการตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหาร<sup>65</sup> โดยทำการตรากฎหมาย เมื่อวันที่ 16 และวันที่ 24 สิงหาคม ค.ศ. 1790 ไม่อนุญาตให้ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษา หรือมีอำนาจตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง เนื่องจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองควรแยกออกจากการควบคุมของฝ่ายที่ใช้อำนาจตุลาการ และโดยที่การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองนั้น เป็นกรณีที่อยู่ในกฎหมายปกครองและอยู่บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลังจากนั้น ได้มีการกำหนดหลักการให้ความเป็นธรรมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนจากการประพฤติปฏิบัติของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครอง จึงกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1799 มีหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการและพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง อีกทั้งยังมีหน้าที่รับเรื่องร้องทุกข์อันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครอง หลังจากนั้นในปี ค.ศ. 1806 ได้มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นในสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตัดสินคดีข้อพิพาท และเสนอเรื่องพิพาทดังกล่าวให้กษัตริย์เป็นผู้ตัดสินชี้ขาดโดยพิจารณาตามความเห็นของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ Conseil d’Etat และในปี ค.ศ. 1872 ได้ตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในคดีปกครองของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ Conseil d’Etat

<sup>64</sup> Hugo Flavier/Charles Froger. Administrative Justice in France. between Singularity and Classicism, BRICS LAW JOURNAL Volume III Issue 2, 2016

BRICS LAW JOURNAL Volume III Issue 2 (2016)

<sup>65</sup> ออมร จันทสมบุรณ์, ‘เราควรมีสศาลปกครองหรือยัง’. 9 วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 1 (2533 เมษายน) 29.

จึงถือเป็นการเกิดขึ้นครั้งแรกของระบบที่เรียกว่า “ศาลคู่ขนาน” โดยแบ่งแยกศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศส แต่นั้นมา<sup>66</sup>

ก่อนการปฏิวัติฝรั่งเศส ระบบกฎหมายฝรั่งเศสอยู่ในสภาวะไม่มีเสถียรภาพเนื่องจากเจ้าแห่งศักดินาในแคว้นต่าง ๆ ของฝรั่งเศสขณะนั้น มีฐานะเป็นผู้ปกครองพื้นที่และยังเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาผู้พิพากษาข้อพิพาทแก่ราษฎรในเขตพื้นที่ ไม่ยอมรับกฎหมายที่กษัตริย์แห่งรัฐกำหนดและประกาศใช้บังคับภายในประเทศ ส่งผลให้ระบบใช้บังคับกฎหมายในฝรั่งเศสล้มเหลว ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1789 และมีการยกเลิกระบบศักดินา<sup>67</sup>

ในการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท โดยแยกออกเป็นกฎหมายปกครองกับกฎหมายเอกชน อาจมีการโต้แย้งในเรื่องขอบเขตของกฎหมายว่าอยู่ในกฎหมายใด เช่น คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ความเสียหายดังกล่าวเกิดขึ้นจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือไม่ หรือกระทำในฐานะส่วนตัว และต้องพิจารณาว่าข้อพิพาทดังกล่าว สภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) หรือศาลยุติธรรม จะมีอำนาจตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทดังกล่าว ต่อมา “ศาลชี้ขาดคดีขัดกัน” (Tribunal des Conflits) ได้จัดตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1828 โดยมีข้อจำกัดที่สำคัญคือ การกระทำทางปกครองบางเรื่องอาจอยู่นอกเหนืออำนาจศาลปกครองก็ได้ เช่น การแยกแยะระหว่างการกระทำในการใช้อำนาจในฝ่ายปกครอง (Actes d'autorité) และการกระทำในการจัดการ (Actes de Gestion) ออกจากกัน โดยตระหนักว่าการใช้อำนาจปกครองในลักษณะที่อำนาจรัฐเหนือคู่กรณีเท่านั้น อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง แต่การกระทำทั่วไปอยู่ในอำนาจของกฎหมายเอกชน ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ยกเว้นว่ากฎหมายได้มีการกำหนดไว้โดยเฉพาะ<sup>68</sup>

### 3.1.1 หลักเกณฑ์การพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครอง มีดังนี้<sup>69</sup>

#### (1) การบริการสาธารณะ

พิจารณาจากหลักการบริการสาธารณะทางปกครองควบคู่กับแนวคิดเรื่องประโยชน์สาธารณะ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าใครเป็นผู้กระทำ คือ อาจดำเนินการโดยฝ่ายปกครองหรือเอกชนที่ฝ่ายปกครองมอบหมายก็ได้ ไม่มีข้อพิจารณาเรื่องเกณฑ์องค์กรที่ดำเนินการว่าเป็นฝ่ายปกครองหรือเอกชน เช่น การบริการ

<sup>66</sup> Hans Jerald Crossland, *Rights of the Individual to Challenge Administrative Action before Administrative Courts in France and Germany*, 24 ICLQ (1975) 707.

<sup>67</sup> Matthieu Bertozzo, 'Le 3 novembre 1790, la mise au pas des juges sous la Révolution, De la vacance indéterminée à l'abolition des Parlements d'Ancien Régime': *Revue générale du droit on line*, (2015), numéro 22827 <[www.revuegeneraledudroit.eu/?p=22827](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=22827)>

<sup>68</sup> Leon Duguit, 'The French Administrative Courts' *Political Science Quarterly*, Vol. 29, No. 3 (September 1914) 385-407.

<sup>69</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, 'ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน' (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์เดือนตุลา 2562 รายงานฉบับสมบูรณ์ 2562) 35-48.

สาธารณะของฝ่ายปกครองซึ่งกระทำโดยองค์การมหาชน เช่น สำนักหอการค้า (คดี Boglione 25 มกราคม 1952) การท่าเรือ (คดี Abadie 17 เมษายน 1959) อย่างไรก็ตาม การพิจารณาองค์การมหาชนบางแห่ง ยกตัวอย่างเช่น การท่าเรือ ที่ต้องวินิจฉัยถึงเนื้อหาในบริการหลักที่ทำด้วยเสมอ กล่าวคือ หากเป็นการซ่อมแซม บำรุงรักษา การกำหนดขอบเขตหน้าที่บริการ หรือกำหนดเวลาเปิดปิดบริการ ย่อมถือเป็นการบริการสาธารณะ ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หากเป็นบริการขนส่งสินค้า จะถือเป็นการบริการสาธารณะด้านอุตสาหกรรม ที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

(2) สัญญาทางปกครอง

แบ่งแยกออกเป็น ก. สัญญาทางปกครองที่มีวัตถุประสงค์ของสัญญาเป็นเรื่องในทางปกครอง โดยสภาพ และ ข. สัญญาทางปกครองที่มีข้อตกลงสำคัญให้ที่แสดงถึงเอกสิทธิ์รัฐที่มีอยู่เหนือคู่สัญญาเอกชน ซึ่งอยู่ในฐานะที่แตกต่างกันโดยฝ่ายปกครองมีอำนาจอยู่เพียงฝ่ายเดียวที่จะสามารถยกเลิกหรือแก้ไขสัญญาระหว่างคู่สัญญาเอกชน อันเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชน อีกทั้ง ไม่พบลักษณะสัญญาดังกล่าวได้ในกฎหมายทั่วไป (clauses exorbitantes du droit commun)

(3) ความเสียหายที่มีมูลเหตุเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง

เป็นกรณีเรื่องการละเมิดทางปกครอง โดยแบ่งแยกเป็น 2 เรื่องคือ ก. การรับผิดชอบทางละเมิด จากงานก่อสร้างเพื่อสาธารณะ (La responsabilité en matière de dommages de travaux publics) และ ข. การรับผิดชอบทางละเมิดอันเนื่องมาจากการกระทำทางปกครองที่เกิดจากการให้บริการด้านสาธารณะ ที่กระทำโดยฝ่ายปกครองผู้มีอำนาจ

ก. ความรับผิดชอบทางละเมิด อันเนื่องมาจากการก่อสร้างเพื่อสาธารณะ (La responsabilité en matière de dommages de travaux publics) กล่าวคือ ต้องพิจารณาว่างานก่อสร้างเพื่อสาธารณะใด ที่เป็นการให้บริการแก่ประชาชนด้านสาธารณะ หากเกิดข้อพิพาทแล้วคดีจะอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง งานก่อสร้างสาธารณะอันได้แก่ งานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ หรืออาคารสำนักทำการงานอันเป็น อสังหาริมทรัพย์ ที่มีลักษณะเพื่อประโยชน์สาธารณะ ข้อพิพาทประเภทนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และโดยที่ ลักษณะอสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์สาธารณะดังกล่าว อาจเป็นสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่มีเพื่อให้ประชาชน ใช้ประโยชน์โดยตรง หรือเป็นอาคารที่มีไว้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หากเกิดความเสียหายอันเนื่องมาจาก งานก่อสร้างเพื่อสาธารณะดังกล่าว ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหาย แม้ว่าฝ่ายปกครองไม่มีหน้าที่ ในการดูแลรักษา แต่ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาถึงความรับผิดของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทาง ปกครอง ยกตัวอย่าง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากการก่อสร้างเพื่อสาธารณะ เช่น ถนนชำรุดเป็นหลุมเป็นบ่อทำให้รถยนต์ที่สัญจรไปมาเกิดความเสียหายจากการตกหลุมถนน หรือกรณี บุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นผู้ใช้บริการสาธารณะโดยตรง หรือกรณีความเสียหายที่เกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ หรือ ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบ

ซึ่งหลักความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่รัฐตามกฎหมายฝรั่งเศส ได้แบ่งแยกความรับผิด ตามกฎหมายปกครอง ออกจากความรับผิดตามกฎหมายเอกชน ซึ่งการละเมิดในทางปกครองนั้น กฎหมาย

ได้กำหนดให้ฝ่ายปกครอง มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของตนในขอบเขตกว้างขวางกว่าความรับผิดชอบอย่างเอกชน โดยวางหลักว่า หน่วยงานรัฐต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะที่เหมาะสมและให้ความเป็นธรรม ต่อการบริหารงานของรัฐ เพื่อเป็นทั้งประโยชน์ร่วมกันของฝ่ายปกครองและเอกชน เพื่อบริการแก่สาธารณะ ซึ่งแนวคิดดังกล่าวเกิดจากแนววินิจฉัยของศาลซีชาติคดีขัดกัน ในคดี Blanco โดยสรุปสาระสำคัญว่า “ความเสียหายที่เกิดต่อเอกชนนั้น ฝ่ายปกครองอาจจะต้องรับผิดชอบเนื่องจากประชาชนได้รับการบริการสาธารณะ (service public) ที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่ง (code civil) เพราะความสัมพันธ์ของคู่กรณีตามประมวลกฎหมายแพ่งเป็นนิติสัมพันธ์แบบเอกชนกับเอกชน (rapports de particulier à particulier) ดังนั้น ความรับผิดในเรื่องดังกล่าวไม่ใช่ความรับผิดเด็ดขาด แต่เป็นหลักการเฉพาะที่ปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับลักษณะของการให้บริการ”

(4) การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แนวทางในการวินิจฉัยว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ก. การวินิจฉัยว่าเป็นของสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ นั้น ให้เป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาลฝรั่งเศส และ ข. การวินิจฉัยว่าจะดำเนินการจัดการต่อทรัพย์สินดังกล่าวอย่างไร นั้น ให้เป็นไปตามกฎหมายพิเศษเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

(5) นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

นิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบของฝ่ายปกครอง (acte administratif excès de pouvoir) คือ การออกกฎหรือการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ซึ่งการออกกฎหรือการออกคำสั่งทางปกครองนั้น เป็นอำนาจของศาลปกครองในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองให้ถูกต้องและอยู่ในขอบเขตของกฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

(6) การพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองหรือกฎชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่

การตีความและพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง (l'interprétation et de l'appréciation de légalité de la décision administratif) นั้น เป็นอำนาจของศาลปกครอง โดยที่การกำหนดขอบเขตหรือกำหนดความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นนิติกรรมทางปกครอง ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ แบ่งแยกออกเป็น 2 กรณี คือ ก. กรณีฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรงในคดีพิพาทหลัก ที่มีประเด็นแห่งคดี (recours à titre principal) แต่กรณีดังกล่าวมีจำนวนน้อย เนื่องจากการจำกัดขอบเขตของผลแห่งคำพิพากษาที่มีจำนวนไม่มาก เนื่องจากการจำกัดการตีความของประเด็นแห่งคดีหรือพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครองเท่านั้น โดยมีได้ใช้บังคับฝ่ายปกครองแต่อย่างใด ซึ่งเป็นเพียงการพิจารณาให้เป็นการรับรองแก่คู่ความเพียงเท่านั้น และ ข. กรณีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม ในคดีที่มีประเด็นหลักแห่งคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่เป็นกรณีที่มีประเด็นแทรกซ้อน (recours à titre incident) ที่ศาลยุติธรรมจะต้องส่งประเด็นดังกล่าวให้ศาลปกครองได้พิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครองดังกล่าวด้วย

### 3.1.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาเขตอำนาจของศาลยุติธรรม มีดังนี้<sup>70</sup>

#### (1) การบริหารงานยุติธรรม

การบริหารงานยุติธรรมในคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมตามหลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจ

#### (2) การจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (gestion du domaine privé)

ในกรณีที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฝ่ายปกครองสามารถจัดการทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเช่นเดียวกันเอกชนที่จัดการทรัพย์สินของตนเพื่อแสวงหารายได้ เช่น นำทรัพย์สินให้เอกชนเช่า หากเกิดข้อพิพาทจะอยู่อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เพราะกรณีที่ฝ่ายปกครองดำเนินการตามกฎหมายเอกชนที่ได้กำหนดไว้ เรียกว่า gestion privée

#### (3) การจัดทำบริการสาธารณะด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม

เป็นกรณีฝ่ายปกครองมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ต้องการให้ข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เพื่อให้มีการพิพากษาตามหลักกฎหมายเอกชน แต่หลังจากนั้น มีหลักการเกิดขึ้นใหม่ที่ยินยอมให้ข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองได้ โดยมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองที่มีข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาให้เอกสิทธิ์แก่รัฐอยู่เหนือเอกชนที่เป็นคู่สัญญา

#### (4) การดำเนินการกับทรัพย์สินเอกชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

การเข้าแทรกแซงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของหลักกฎหมายฝรั่งเศสในกรณีที่ฝ่ายปกครอง เข้ายึดครองอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของเอกชนโดยมิชอบ (emprise irrégulière) ได้แก่ การที่ฝ่ายปกครองครอบครองใช้สอย อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของเอกชนโดยมิชอบด้วยกฎหมาย กรณีดังกล่าวศาลที่มีอำนาจ วินิจฉัยความเสียหายของเอกชน คือศาลยุติธรรม ตามหลักทั่วไปที่กำหนดว่า ศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีในการพิทักษ์สิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินเอกชน คือ ศาลยุติธรรม

#### (5) การกระทำนอกอำนาจ

การกระทำของรัฐที่ไม่ได้กำหนดไว้ตามกฎหมาย ให้ถือว่าศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัย และยังมิอำนาจออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองหยุดการกระทำดังกล่าว และสั่งให้ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนได้ เมื่อรัฐกระทำละเมิดสิทธิของเอกชนอย่างชัดเจน และไม่สามารถอ้างตามกฎหมายว่าเป็นอำนาจทางปกครอง กรณีจึงเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายและเป็นการกระทำร้ายแรง (voie de fait)

### 3.1.3 การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน<sup>71</sup>

ศาลชั้นขาดคดีขัดกัน มีอำนาจพิพากษาคดีที่มีการขัดแย้งอำนาจของศาลและคดีพิพาทที่มีการขัดแย้งของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองกับศาลยุติธรรม เพื่อป้องกันมิให้มีการปฏิเสธความยุติธรรม

<sup>70</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรธ 69) 49-54.

<sup>71</sup> เพิ่งอ้าง. .56-57.

(le déni de justice) และโดยที่ศาลนี้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเฉพาะกรณีที่มีการขัดแย้งกันอำนาจศาลและคำพิพากษาของศาล

ศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ในคดีขัดกันของฝรั่งเศสเป็นศาลอิสระ (la jurisdiction autonome) และมีโครงสร้างจากตัวแทนของศาลทั้งสองระบบ (le principe mixte et paritaire) ที่มีจำนวนเท่ากัน ซึ่งในการวินิจฉัยขอบเขต ความหมายและเขตอำนาจของศาลในคดีพิพาทในเรื่องสิทธิในที่ดินประเทศฝรั่งเศส ใช้ระบบในการวินิจฉัยโดย “ศาลชี้ขาดคดีขัดกัน”<sup>72</sup> หรือ “ศาลคดีขัดกัน”<sup>73</sup> (Tribunal des Conflits)

เขตอำนาจของศาลชี้ขาดคดีขัดกัน

เดิมศาลชี้ขาดคดีขัดกันมีอำนาจชี้ขาดเมื่อเกิดการขัดแย้งเขตอำนาจศาล ใน 2 กรณี โดยกรณีการขัดแย้งแรกเป็นลักษณะ “ศาลเห็นว่าตนเองมีอำนาจ” (le conflit positif) คือ กรณีที่ศาลซึ่งอยู่ในระบบศาลยุติธรรม เห็นว่าศาลของตนเองมีอำนาจเหนือคดีหนึ่งคดีใด ขณะที่ฝ่ายถูกฟ้อง เห็นว่า คดีที่ถูกฟ้องนั้นอยู่ในอำนาจของศาลอีกระบบหนึ่ง คือ ศาลปกครอง และการขัดแย้งกรณีที่สองเป็นลักษณะ “ศาลต่างปฏิเสธอำนาจของตน” (le conflit négatif) คือ กรณีที่ศาลทั้งสองระบบ ต่างมีความเห็นว่าอีกศาลหนึ่งมีเขตอำนาจเหนือคดีหนึ่งคดีใด ต่อมา ได้มีการปรับปรุงกฎหมายเพิ่มขอบเขตอำนาจศาลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือ มีการเพิ่มอำนาจศาลชี้ขาดคดีขัดกันให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาในเนื้อหาของคดี (le fond) ในคดีที่ “คำพิพากษามีเนื้อหาขัดแย้งกัน” (le conflit de décisions au fond) และมีการ “ส่งประเด็นที่ขัดแย้งในระหว่างพิจารณา” (les procédures de renvoi) ให้ศาลชี้ขาดคดีขัดกันวินิจฉัยชี้ขาดก่อนที่ศาลรับคำฟ้องจะมีคำพิพากษาได้อีกด้วย

3.1.4 แนวคำวินิจฉัยศาลชี้ขาดคดีขัดกัน กรณีปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน สรุปดังนี้<sup>74</sup>

(1) คดี Action française

เป็นคดีที่วางทฤษฎีเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายและเป็นการกระทำร้ายแรง (voie de fait) มี 2 กรณี คือ

(ก) กรณีคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและคำสั่งทางปกครองดังกล่าวทำให้เอกชนได้รับความเสียหายต่อเสรีภาพหรือเสรีกรรมสิทธิใดๆ

(ข) กรณีฝ่ายปกครองดำเนินการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ทำให้เอกชนได้รับความเสียหายต่อเสรีภาพหรือเสรีกรรมสิทธิใดๆ

<sup>72</sup> โภคิน พลกุล, ‘การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ตอนที่ 2)’

<<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=298&Page=2>> สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2548.

<sup>73</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, ‘องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล’

<<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=246>> สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2547.

<sup>74</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรรถ 69) 69-73.

เมื่อนิติกรรมทางปกครองดังกล่าว ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัย และยังมีอำนาจออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองหยุดการกระทำดังกล่าว และสั่งให้ชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่เอกชนได้ เมื่อรัฐกระทำละเมิดสิทธิของเอกชนอย่างชัดเจน และไม่สามารถอ้างตามกฎหมายว่าเป็นอำนาจทางปกครอง

หลังจากนั้น ศาลชี้ขาดคดีขัดกันได้เปลี่ยนแปลงความหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายและเป็นการกระทำร้ายแรง (voie de fait) ให้มีความหมายเฉพาะเจาะจงให้ใช้บางกรณีเท่านั้น ทั้งนี้ จึงเป็นการจำกัดอำนาจศาลยุติธรรมให้ลดน้อยลงกว่าเดิม เป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองทำให้เอกชนเสียหายสิทธิการครอบครองอย่างถาวร จะเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่หากเป็นกรณีที่เอกชนเสียหายสิทธิการครอบครองชั่วคราว ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาและเยียวยาความเสียหายของเอกชน

(2) คดี Pannizon

เป็นกรณีคู่สามีภริยาได้ทำสัญญายินยอมให้เทศบาลแห่งหนึ่งใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นเวลา 4 ปี และเมื่อถึงกำหนดเทศบาลไม่ส่งมอบที่ดินคืน แต่กลับใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อไปอีก แม้ว่าจะพ้นกำหนดระยะเวลาที่ได้ตกลงกันไว้ อีกทั้งเจ้าของที่ดินไม่มีความประสงค์ให้เทศบาลดังกล่าวใช้ประโยชน์ในที่ดินต่อไป คู่สามีภริยาที่เป็นเจ้าของที่ดินจึงยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมให้ขับไล่พร้อมทั้งเรียกให้ชดใช้เงิน โดยกล่าวอ้างประเด็นเรื่องการกระทำของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายและเป็นการกระทำร้ายแรง (voie de fait) แต่เทศบาลกลับอ้างว่า ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจวินิจฉัยคดีดังกล่าว หลังจากนั้น คู่กรณีได้นำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นอีกคดีหนึ่ง คู่สามีภริยาที่เป็นเจ้าของที่ดินยื่นคำฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งโดยปริยายของฝ่ายปกครอง(นายกเทศมนตรี) โดยให้ฝ่ายปกครองส่งคืนที่ดินและให้ใช้ค่าเสียหาย ต่อมาศาลปกครองมีคำสั่งรับคำฟ้องเฉพาะประเด็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและการฟ้องเรียกคืนที่ดิน โดยศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องประเด็นเรียกค่าเสียหาย เนื่องจากเห็นว่าเป็นประเด็นที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เพราะสืบเนื่องมาจากการยึดทรัพย์สินของเอกชนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง (emprise irrégulière) ต่อมา ศาลชี้ขาดคดีขัดกันมีคำวินิจฉัยว่า เมื่อได้กำหนดนิยามของคำว่า voie de fait ใหม่ ว่าศาลยุติธรรมมีอำนาจในการพิจารณาค่าเสียหายจากการละเมิดกรรมสิทธิ์ของบุคคลจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่มีผลทำให้กรรมสิทธิ์ของเอกชนสิ้นสุดลงถาวรเท่านั้น ดังนั้น คดีดังกล่าวเป็นเพียงการกระทบกระเทือนถึงการใชสิทธิเหนือที่ดินของเจ้าของที่ดินเพียงชั่วคราว ที่ศาลปกครองจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาถึงปัญหาของความเสียหายนั้น

ศาสตราจารย์ Pierre Delvolvé ได้อธิบายถึงเหตุผลที่ศาลชี้ขาดคดีขัดกัน ทำการจำกัดเขตอำนาจของศาลยุติธรรมในคดีที่พิพาทที่ฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายและเป็นการกระทำร้ายแรง (voie de fait) ให้แคบลง เนื่องจากเป็นผลโดยตรงจากการบัญญัติกฎหมายใหม่ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่ศาลปกครองพิจารณาคำร้องผูกฉันทันชั่วคราวหรือการบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของเอกชนจากการกระทำของฝ่ายปกครอง (référé-liberté)

(3) คดี Duperray

เป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินแผ่นดินธรรมดาของหน่วยงานท้องถิ่นอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า นายเทศมนตรีของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นปฏิเสธไม่ให้เอกชนได้สิทธิภาระจำยอมใช้ยานพาหนะสัญจรเข้าออกผ่านในที่ดินแปลงหนึ่งซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา โดยมีการประกาศหวงห้ามแนวเขตโดยผู้ว่าราชการจังหวัด โดยอาศัยเหตุผลว่าหากฝ่ายปกครองยินยอมให้ประชาชนผ่านที่ติดดังกล่าวจะเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือเป็นการเปลี่ยนแปลงมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม พืชพันธุ์ และสัตว์ป่า แต่คดีนี้ศาลชี้ขาดคดีขัดกันได้วินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชนแยกออกจากการใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนโดยทั่วไป ซึ่งผลจากการวางหลักการดังกล่าวทำให้เกิดหลักกฎหมายเอกชน และหลักกฎหมายมหาชน ทั้งนี้แนวคำวินิจฉัยของศาลชี้ขาดคดีขัดกันดังกล่าวเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับทรัพย์สินแผ่นดินธรรมดา (domaine privé) แต่ศาลปกครองมีเขตอำนาจในคดีพิพาทเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (domaine public)

(4) คดี Alexandre และคดี Sergent

คดีที่ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากเทศบาลกรณีไม่บำรุงรักษาสภาพของถนนให้อยู่ในสภาพพร้อมใช้งานอย่างปลอดภัย หากฝ่ายปกครองยังมีได้ประกาศให้เส้นทางดังกล่าวเป็นถนนสาธารณะคดีดังกล่าวจะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม แต่กรณีที่ได้เปิดใช้เส้นทางดังกล่าวเป็นถนนสาธารณะเรียบร้อยแล้ว ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

(5) คดี SCI Résidence des Perriers

เป็นคดีที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมให้พิจารณาพิพากษาว่าทางที่ใช้ร่วมกันในโรงพยาบาลของรัฐแห่งหนึ่ง เป็นทางภาระจำยอม หรือไม่ ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ได้โต้แย้งว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เนื่องจากทางพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่อมาศาลชี้ขาดคดีขัดกันวินิจฉัยว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจทำให้เกิดทางภาระจำยอมแก่บุคคลได้ กรณีจึงเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ที่มีอำนาจวินิจฉัยได้ว่าทางพิพาทเป็นทางภาระจำยอมหรือไม่ และแนวเขตพื้นที่ของทางพิพาทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพียงใด

### 3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน

ระบบกฎหมายเยอรมัน<sup>75</sup> ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 95 วรรคแรก วางหลักไว้ว่า การพิจารณาพิพากษาบรรดาคดีพิพาทให้เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยแบ่งเป็น 5 สาขาใหญ่ คือ ศาลปกครอง ศาลยุติธรรม ศาลแรงงาน ศาลสังคม และศาลการเงิน ซึ่งกำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักแต่กำหนดศาลอื่นเป็นศาลชำนาญการพิเศษ เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีให้เป็นไปตามขอบเขตของอำนาจวินิจฉัยตัดสินคดี (Entscheidungskompetenz) ในแต่ละศาล อย่างไรก็ตาม การกำหนดเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแต่ละศาลตามรัฐธรรมนูญเยอรมันดังกล่าว เป็นเพียงกรอบกำหนดแนวเขตโดยพื้นฐาน ซึ่งจะต้อง

<sup>75</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรธ 69) 84-87.



ทำการกำหนดขอบเขตในรายละเอียดโดยกฎหมายเฉพาะแต่อำนาจวินิจฉัยของแต่ละศาลอาจมีขอบเขตที่คาบเกี่ยวกันได้ มิใช่ว่าทุกศาลจะเป็นผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีในเรื่องนั้น ๆ แต่เพียงผู้เดียว ทั้งนี้ ตามแนววินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเยอรมัน ที่ได้วางหลักสำคัญไว้แล้วว่า ศาลทุกศาลใช้อำนาจตุลาการในการวินิจฉัยข้อพิพาทตามกฎหมายและตามหลักความยุติธรรมเป็นอย่างเดียวกัน โดยมีได้ถือว่าอำนาจในการวินิจฉัยคดีพิพาทตามกฎหมายมหาชนจะเป็นอำนาจเด็ดขาดของศาลปกครองโดยเฉพาะแต่อย่างไร

การแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจของตุลาการในเยอรมัน แบ่งออกเป็น 5 ศาลดังกล่าว แม้จะแนวความคิดตั้งอยู่บนฐานของทฤษฎีเรื่องการแยกกฎหมายออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม การแยกองค์กรที่ใช้ตุลาการในการพิจารณาคดีพิพาททั้ง 5 ศาลนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำหนดลักษณะคดีพิพาทให้สอดคล้องกับมูลคดีตามข้อเท็จจริง แต่พบว่ายังมีข้อเสียจากการมีคำพิพากษาที่ขัดแย้งกัน เนื่องจากมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลที่ต่างกัน แต่เป็นคดีที่มีมูลคดีข้อพิพาทเหมือนกัน ซึ่งเป็นข้อยุ่งยากที่อาจจะนำไปสู่ปัญหาความสับสนที่ประชาชนจะต้องเผชิญจากกรณีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อแก้ปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น เมื่อปี ค.ศ. 1990 จึงมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองขึ้นใหม่ ซึ่งส่งผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่สำคัญ 2 ฉบับ ได้แก่ 1) กฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลยุติธรรม 2) กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ศาลคดีแรงงาน ศาลคดีสังคม ศาลคดีภาษีอากรและการคลัง รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจวินิจฉัยคดีของศาลที่มีเขตอำนาจคาบเกี่ยวกันได้สิ้นสุดลง ทั้งนี้ ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจพิพากษาคดีของศาล ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญศาล (S17 GVG)<sup>76</sup> โดยกำหนดให้คำวินิจฉัยเรื่องอำนาจศาล ในศาลที่รับคดีไว้พิจารณาแต่แรกให้ส่งผลผูกพันต่อศาลอื่นด้วย กล่าวคือ หากศาลที่รับคดีไว้พิจารณาแต่แรกเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิพากษาของตน ก็ให้ศาลนั้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีไปจนคดีถึงที่สุด แต่หากศาลที่รับคดีไว้พิจารณาแต่แรกนั้นเห็นว่าคดีที่รับไว้ดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจพิพากษาของตน ศาลที่รับคดีไว้พิจารณาแต่แรกนั้น ก็มีอำนาจที่จะจัดส่งคดีดังกล่าว ไปให้ศาลหนึ่งศาลใดที่ตนเห็นว่ามีความเหมาะสมที่จะพิจารณาคดีดังกล่าวได้ เมื่อ ศาลต่อมาที่ได้รับคดีของศาลก่อนหน้า จะไม่สามารถย้อนส่งคดีกลับไปให้ศาลที่รับคดีไว้พิจารณาแต่แรกได้อีก เพราะฉะนั้น การแก้ปัญหาด้วยวิธีวางหลักเกณฑ์กำหนดอำนาจในการพิพากษาคดีของศาลดังกล่าวไว้ในธรรมนูญศาลตามมาตรา 17 จึงเป็นที่ยอมรับเรื่อยมา ส่งผลให้ความพยายามเรียกร้องของนักกฎหมายอื่น ๆ

<sup>76</sup> มาตรา 17 ของธรรมนูญศาลเยอรมัน (GVG) กำหนดไว้ว่า:-

(1) เมื่อศาลได้สั่งให้รับคดีไว้พิจารณาแล้ว หากพฤติการณ์อันเป็นมูลแห่งการวินิจฉัยอำนาจพิจารณาของศาลเปลี่ยนแปลงไปภายหลัง พฤติการณ์เช่นนั้นย่อมไม่กระทบต่ออำนาจพิจารณาของศาลนั้น หลังจากศาลได้สั่งรับคดีไว้พิจารณาแล้ว คู่ความจะนำคดีเรื่องเดียวกันนั้นไปสู่การพิจารณาในศาลอื่นอีกไม่ได้

(2) ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณามีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทในแง่กฎหมายทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ไม่กระทบถึงบทบัญญัติมาตรา 14 วรรคสาม ประโยคที่สี่ และมาตรา 34 ประโยคที่สามของรัฐธรรมนูญ” (ซึ่งกำหนดให้คดีเรียกค่าทดแทนการเวนคืน และคดีเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม)

ตั้งแต่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1949 ที่ต้องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศ เพื่อให้มีการรวมศาลทั้งหมดให้เป็นศาลเพียงแห่งเดียว หดสิ้นไป

### 3.2.1 หลักเกณฑ์การพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครอง

การจัดตั้งศาลปกครองเยอรมัน เกิดจากความต้องการที่จะให้มีผู้ตัดสินคดีปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน โดยมีแนวความคิดที่ว่า รัฐปกครองโดยกฎหมายการกระทำของรัฐต้องได้รับการควบคุมดูแลโดยองค์กร และต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องพลเมืองจากมาตรการที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยองค์กรนี้จะต้องใช้หลักกฎหมายมหาชนตัดสิน

#### อำนาจศาลปกครอง

ตามรัฐธรรมนูญเยอรมันเขตอำนาจของศาลปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในคดีปกครอง ได้แก่ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองตามกฎหมายมหาชนเกือบทุกประเภทที่มีเนื้อหาแห่งคดีเป็นผลโดยตรงจากกฎหมายมหาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมถึงระหว่างส่วนราชการด้วยกันเอง แต่ไม่รวมถึงคดีรัฐธรรมนูญและคดีที่ใช้กฎหมายสังคมและภาษี ความต้องการจะให้เป็นผู้ตัดสินคดีปกครองที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน

นอกจากนี้ ศาลปกครองเยอรมัน<sup>77</sup> ยังมีอำนาจในการวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองของฝ่ายปกครองด้วยกันเอง เช่น ข้อพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 แห่ง ซึ่งต่างฝ่ายต่างต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาถนนหลวง และคดีพิพาทระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรฝ่ายปกครองที่มีอำนาจควบคุมกำกับในกรณีที่ต้องคุ้มครองที่ควบคุมกำกับใช้อำนาจยกเลิกมติของคณะกรรมการขององค์กรการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น

ข้อยกเว้นในกรณีที่ข้อพิพาทในกฎหมายมหาชน โดยที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้อยู่ในอำนาจศาลอื่น ได้แก่

ก. ข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากการละเมิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายมหาชน ซึ่งไม่ใช่ลักษณะของสัญญาทางปกครองนั้น ให้อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง)

ข. คดีปกครองในสาขาพิเศษที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชำนาญพิเศษ เช่น ศาลสังคมมีอำนาจในการพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายประกันสังคม ศาลภาษีอากรมีอำนาจในการพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎหมายภาษีและอากร

ค. คำฟ้องเกี่ยวกับประเด็นเรื่องลิขสิทธิ์ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง)

ง. คดีเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผู้พิพากษา ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งมลรัฐ (ศาลทางอาญา)

อำนาจของศาลปกครองในแต่ละชั้นศาลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

<sup>77</sup> อุมาร วังคำแหง, 'ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ' (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546) 184-188.

ก. อำนาจของศาลปกครองชั้นต้น รับผิดชอบพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางปกครองทุกเรื่องที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองในฐานะเป็นศาลชั้นต้น แต่มีข้อยกเว้นบางคดีที่เริ่มต้นที่ศาลปกครองมลรัฐหรือสหพันธรัฐ

ข. อำนาจของศาลปกครองมลรัฐ มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ในฐานะเป็นศาลอุทธรณ์

ค. อำนาจของศาลปกครองสหพันธรัฐ กำหนดให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฎีกาคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและพิจารณาพิพากษาข้อกฎหมายที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองมลรัฐโดยทั่วไปแล้วจะต้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญที่วินิจฉัยแตกต่างจากแนวบรรทัดฐานของศาลปกครองสหพันธรัฐหรือเป็นเรื่องที่ไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อเนื้อหาแห่งคดีและเป็นศาลเริ่มต้นพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทระหว่างสหพันธรัฐและมลรัฐ หรือระหว่างมลรัฐด้วยกัน

### 3.2.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ศาลยุติธรรมของประเทศเยอรมัน มีการจัดโครงสร้างที่แตกต่างจากระบบที่เป็นรัฐเดี่ยวทั่วไป จึงมีการกำหนดอำนาจของศาลยุติธรรมเยอรมัน ประกอบด้วย ศาลแพ่ง และศาลอาญา โดยศาลแพ่ง จะมีอำนาจวินิจฉัยคดีความทางแพ่ง ส่วนศาลอาญาจะมีอำนาจวินิจฉัย ซึ่งคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามโครงสร้าง สรุปได้ดังนี้<sup>78</sup>

#### 1) ศาลชั้นต้นระดับล่าง หรือศาลท้องถิ่น (Amtsgerichte)

(1) คดีแพ่ง ได้แก่ คดีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับทรัพย์สินไม่เกิน 5,000 ยูโร และคดีพิพาทที่ไม่สามารถคำนวณเป็นเงินได้ หรือคดีปลดเปลื้องทุกข์ อาทิเช่น ข้อพิพาทเกี่ยวกับผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ ครอบครัว เป็นต้น และข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าอุปการะเลี้ยงดูตามกฎหมาย<sup>79</sup>

(2) คดีอาญา ที่อยู่ในอำนาจศาลชั้นต้นระดับล่าง สำหรับความผิดที่ลงโทษ จำคุกเกิน 2 ปี แต่ไม่เกิน 4 ปี ต้องมีผู้พิพากษาอาชีพ 1 คน และผู้พิพากษาสมทบ 2 คน จึงจะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยเรียกว่าลูกขุนประกอบด้วยพระธรรมนูญศาลกำหนดว่าศาลชั้นต้นระดับล่างนี้ไม่อาจพิจารณาพิพากษาคดีที่กฎหมายกำหนดโทษเกิน 4 ปี และไม่มีอำนาจกำหนดวิธีการเพื่อความปลอดภัย ทั้งนี้ ผู้พิพากษาคนเดียวมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาต่อไปนี้

ก. คดีความผิดลหุโทษ

ข. ความผิดอาญาธรรมดา

<sup>78</sup> เฟิงอ้าง. 176-178.

<sup>79</sup> มาตรา 23 วรรคแรก ของธรรมนูญศาลเยอรมัน (GVG) กำหนดไว้ว่า:-

หากมิได้กำหนดให้คดีอยู่ในอำนาจของศาลภูมิภาค ให้ศาลท้องถิ่นมีเขตอำนาจในคดีพิพาททางแพ่ง ดังนี้:

(1) คดีพิพาทที่มีทุนทรัพย์ ไม่เกินจำนวนห้าพันยูโร;

ค. การกระทำความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือน เพียงอย่างเดียว หรือมีโทษข้างเคียงอื่นประกอบ

ง. ความผิดที่กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี

## 2) ศาลชั้นต้นมลรัฐ หรือศาลภูมิภาค (Landgerichte)

(1) คดีแพ่ง ได้แก่ คดีสิทธิเรียกร้องเกี่ยวกับทรัพย์สินมีราคาเกินกว่า 5,000 ยูโร และคดีที่ศาลชั้นต้นระดับล่างไม่สามารถพิจารณาได้ในคดีแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ศาลชั้นต้นมลรัฐยังมีอำนาจวินิจฉัยคดีอุทธรณ์ในคดีแพ่ง คำพิพากษาและการอุทธรณ์คำร้องคำวินิจฉัยอื่นๆ ของศาลชั้นต้นระดับล่างที่มีทุนทรัพย์เกินกว่า 5,000 ยูโร<sup>80</sup>

(2) คดีอาญา มีอำนาจพิพากษาคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้นระดับล่างโดยการอุทธรณ์ดังกล่าวนี้จะต้องพิจารณาพิพากษาโดยองค์คณะเล็กประกอบด้วยผู้พิพากษา 1 คน และผู้พิพากษาสมทบ 2 คน และองค์คณะใหญ่ทางอาญาประกอบด้วย ผู้พิพากษา 3 คน และผู้พิพากษาสมทบ 2 คน ทั้งนี้ศาลชั้นต้นมลรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาดังนี้

ก. คดีความผิดอาญาร้ายแรงที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลชั้นต้นระดับล่าง

ข. คดีความผิดอาญาที่ผู้พิพากษาคนเดียวโอนเรื่องมาให้เนื่องจากเกินอำนาจพิจารณาพิพากษาของผู้พิพากษาคนเดียว

ค. ความผิดเกี่ยวกับชีวิต เช่น ช่มชู้ ฆ่าผู้อื่น เป็นต้น

ง. ความผิดฐานปล้นทรัพย์ และทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพในตำแหน่งหน้าที่อันเป็นเหตุให้ถึงแก่ความตาย เป็นต้น

(3) คดีพาณิชย์ องค์คณะคดีพาณิชย์จะวินิจฉัยคดีพาณิชย์แทนองค์คณะคดีแพ่ง โดยมีองค์คณะ 3 คน เป็นผู้พิพากษาสมทบ 2 คน ซึ่งแต่งตั้งจากนักธุรกิจที่มีประสบการณ์พาณิชย์

สำหรับลักษณะคดีพาณิชย์เป็นคดีพิพาททางแพ่ง ดังนี้

ก. คดีฟ้องเกี่ยวกับผู้ประกอบการค้าตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและ

ข. คำฟ้องเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนหรือเช็ค

ค. คำฟ้องเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างหุ้นส่วนในห้างด้วยกันทั้งในระหว่างที่ดำเนินกิจการอยู่และหลังจากเลิกห้างและการชำระบัญชี

ง. คำฟ้องเกี่ยวกับเครื่องหมายการค้าตัวอย่างสินค้าหรือแบบของสินค้า

จ. คำฟ้องเกี่ยวกับกฎหมายทะเล กฎหมายบริษัทและคดีการค้าอื่นๆ

## 3) ศาลสูงมลรัฐ (Oberlandesgerichte)

(1) คดีแพ่ง พิจารณาและพิพากษาคดีอุทธรณ์ในเรื่องคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลชั้นต้นมลรัฐ ในกรณีที่ศาลชั้นต้นมลรัฐเป็นศาลเริ่มแรก และคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลชั้นต้นมลรัฐ

<sup>80</sup> มาตรา 71 วรรคแรก ของธรรมนูญศาลเยอรมัน (GVG) กำหนดไว้ว่า:-

(1) คดีแพ่งที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลท้องถิ่น

สำหรับกรณีที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นมลรัฐ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลอุทธรณ์คดี จากศาลชั้นต้นระดับล่าง หรือระดับศาลแขวง นั้น คำพิพากษาของศาลสูงมลรัฐดังกล่าว เป็นที่สุด

(2) คดีอาญา มีอำนาจวินิจฉัยคดีที่อุทธรณ์มาจากศาลชั้นต้นมลรัฐ นอกจากนี้ศาลสูงมลรัฐเป็น ศาลชั้นต้นในคดีความผิดอาญาที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐ เช่น ความผิดเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของรัฐ หรือความมั่นคงของรัฐ

#### 4) ศาลสูงสหพันธรัฐ หรือศาลฎีกา (Bundesgerichtshof)

มีเพียงแห่งเดียว และมีอำนาจพิจารณาคดีที่มีการฎีกา ในปัญหาข้อกฎหมายที่มาจากศาลสูง มลรัฐ รวมทั้งคดีที่มีการอุทธรณ์โดยตรง ในปัญหาข้อกฎหมายมาจากศาลชั้นต้นมลรัฐภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมาย กำหนด คดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาจะต้องได้รับความยินยอมจากศาลสูงของมลรัฐและ คดีที่ยกขึ้นอุทธรณ์นั้น ต้องเป็นข้อกฎหมายใหม่ หรือเป็นเรื่องที่แตกต่างจากบรรทัดฐานเดิมของคำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยไปแล้ว

สำหรับในคดีอาญานั้น จะรับคดีที่ฎีกามาจากศาลชั้นต้นมลรัฐองค์คณะใหญ่ทางอาญาและ ศาลสูงมลรัฐที่ทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้น

ลักษณะคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม สรุปได้ดังนี้

(1) คดีแพ่ง เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์และสิทธิเรียกร้องต่างๆ วิธีพิจารณาคดีแพ่ง ใช้พระธรรมนูญศาล ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(2) คดีอาญา เป็นข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาหรือประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(3) คดีอื่นๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะในกฎหมายอื่น เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการก่อตั้ง สิทธิขึ้นใหม่ตามกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลเฉพาะ ทั้งนี้ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่น ศาลชั้นต้น ระดับล่างหรือศาลแขวงที่คู่ความมีภูมิลำเนา จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาโดยอาศัยวิธีพิจารณาพิพากษาตาม กฎหมายดังกล่าว ซึ่งลักษณะคดีของอำนาจศาลอิสระ ได้แก่

(3.1) กฎหมายครอบครัว เช่น อำนาจปกครองบุตรสถานภาพของบุคคล การแบ่ง ทรัพย์สินหลังการหย่า การรับบุตรบุญธรรม การวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องบรรลุนิติภาวะ

(3.2) กฎหมายมรดก เช่น การคุ้มครองทรัพย์สินมรดกการแบ่งปันทรัพย์สินมรดกตาม พินัยกรรม หรือ ตามกฎหมาย

(3.3) การจดทะเบียน การซื้อขาย การสมาคม สหกรณ์ และสิทธิในทรัพย์สิน

(3.4) การวางทรัพย์และการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

### 3.2.3 การแบ่งแยกเขตอำนาจศาลของกฎหมายเยอรมัน<sup>81</sup>

หลักสำคัญของการแยกอำนาจพิพากษาคดีของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมของเยอรมัน คือ ศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครอง และศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยคดีพิพาทตามกฎหมาย อาญาและกฎหมายเอกชน ตามหลักการที่ว่า ศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีในเรื่องใด ก็ควรมีความรู้ความเชี่ยวชาญ

<sup>81</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรธ 69) 89.

เฉพาะด้านในการวินิจฉัยข้อพิพาทในเรื่องนั้นให้มากที่สุด แนวคิดดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในธรรมนูญศาลของประเทศเยอรมัน และยังเป็นเกณฑ์สำคัญในกฎหมายวิธีพิจารณาความอีกด้วย ดังนั้น นักนิติศาสตร์เยอรมันจึงมีความพยายามแยกแยะความแตกต่างของกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะภายหลังจากเยอรมันมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เมื่อปี ค.ศ. 1953 ทั้งนี้เพื่อเป็นการจัดระบบทางกฎหมายและวางระเบียบการบริหารงานยุติธรรมให้เป็นเอกภาพ และกำจัดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอันจะทำให้การพิจารณาคดีมีความล่าช้า แต่ก็ไม่บรรลุผล ต่อมาในช่วงหลังปี ค.ศ. 1960 ได้เกิดแนวคิดว่าการแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนออกจากกันนั้น ไม่สามารถกระทำได้ในทางทฤษฎี แต่ในทางปฏิบัติ สามารถแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนออกจากกันตามเหตุผลทางการเมืองและในการบริหารจัดการในวงวิชาการศึกษากฎหมาย เท่านั้น จนในที่สุดแนวคิดดังกล่าวได้นำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมนูญศาล ว่าด้วยอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลในปี ค.ศ. 1990 โดยแบ่งแยกอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอย่างกว้าง ๆ แต่วางหลักให้ทุกศาลมีอำนาจวินิจฉัยเรื่องอำนาจศาลโดยเท่าเทียมกัน และหากศาลที่รับคำฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่อำนาจของศาลใดก็ผูกพันศาลอื่น ๆ ด้วย และเป็นหน้าที่ของศาลที่รับคดีเป็นศาลแรกที่ต้องส่งคดีดังกล่าวไปยังศาลที่ตนมีความเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลนั้นพิจารณาคดีต่อไปด้วย

แนวคำวินิจฉัยขององค์คณะของศาลสูงสุดของสหพันธ์ (Gemeinsame Senat der Obersten Gerichtshöfe des Bundes) ได้มีการวางหลักว่า การแบ่งแยกขอบเขตระหว่างคดีพิพาทในทางมหาชนที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลปกครองและคดีพิพาทในทางเอกชนที่อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลยุติธรรมนั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาดังนี้<sup>82</sup>

1) พิจารณาตามกฎหมายที่กำหนดให้ศาลหนึ่งศาลใดมีอำนาจพิพากษาคดีในเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะเป็นสำคัญ

2) ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ให้พิจารณาตามหลักแบ่งแยกระหว่างกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ดังนี้

2.1) พิจารณาตามคำฟ้อง หรือคำให้การที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของคู่กรณีว่ามีความสัมพันธ์เชิงอำนาจบังคับของรัฐที่อยู่เหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่ง หรือไม่ (Subjektionstheorie) และฝ่ายใช้อำนาจรัฐนั้นใช้อำนาจในทางกฎหมายมหาชนที่ให้อำนาจไว้โดยเฉพาะหรือไม่ หรือเป็นผู้อยู่ในในฐานะผู้กระทำการเช่นเดียวกับเอกชนโดยทั่วไป (Sonderrechtstheorie) เป็นสำคัญ

2.2) ต้องพิจารณาประกอบด้วยว่า

(1) หากคู่กรณีมีความสัมพันธ์แบบเสมอภาคกันก็ตาม ยังไม่เพียงพอที่จะว่าเป็นคู่กรณีในกฎหมายเอกชนเสมอไป เพราะคู่กรณีที่พิพาทกันในขอบเขตของกฎหมายมหาชนอาจมีนิติสัมพันธ์โดยฐานะเสมอเท่าเทียมกันได้ เช่นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการหรือเข้าร่วมในฐานะเป็นคู่กรณีในสัญญาทางปกครอง หรือมีข้อพิพาทโต้แย้งกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ เป็นต้น

<sup>82</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ (เชิงอรธ 69) 101-102.

(2) การแบ่งแยกความแตกต่างของสัญญาในกฎหมายเอกชนกับสัญญาในกฎหมายมหาชนนั้น ต้องพิจารณาถึงประเด็นของวัตถุประสงค์แห่งสัญญาและประเด็นของความมุ่งประสงค์ในสัญญา (Interessentheorie) เนื่องจากสัญญาในกฎหมายเอกชนหรือสัญญาในกฎหมายมหาชน ต้องมีการกำหนดถึงวัตถุประสงค์แห่งสัญญาว่ามีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคุ้มครองประโยชน์ของเอกชน ที่จะพิจารณาว่าอยู่ในแดนของกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน

2.3) ในการพิจารณาเนื้อหาสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน มีหลักพิจารณาว่า หากเป็นลักษณะของนิติสัมพันธ์ที่ไม่ได้จัดทำในรูปแบบสัญญาก็อาจจัดทำขึ้นโดยการที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทางปกครองได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองอาจดำเนินการโดยมีคำสั่งทางปกครองได้ แต่กลับใช้วิธีตกลงกันแทน นั้น นิติสัมพันธ์ดังกล่าว ซึ่งถือว่าเป็นไปตามความตกลงกัน ย่อมเป็นนิติสัมพันธ์ในกฎหมายมหาชน แต่กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่อาจออกคำสั่งหรือใช้อำนาจเหนือเอกชนได้ แต่เลือกใช้วิธีการตกลงทำสัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ก็ย่อมเป็นนิติสัมพันธ์ที่อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชน

2.4) พิจารณาถึงการชี้แจงหน้าที่ของประเด็นหลักแห่งคดี ตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมสูงสุดเยอรมัน นั้น สัญญาระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนจะเป็นเรื่องที่อยู่ในแดนของกฎหมายเอกชนหรือแดนของกฎหมายมหาชน ย่อมขึ้นอยู่กับว่าวัตถุประสงค์แห่งสัญญามีน้ำหนักไปในทางใดมากกว่ากัน และต้องพิจารณาถึงลักษณะเด่นของเนื้อหาในสัญญานั้น อยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชนหรืออยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชนประกอบด้วย

แนวคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครองเยอรมันเกี่ยวกับปัญหาว่าคดีเป็นคดีพิพาทตามกฎหมายมหาชน หรือเป็นคดีพิพาทในทางกฎหมายเอกชน นั้น มีประเด็นที่ต้องพิจารณา 3 ขั้นตอน ดังนี้ ประการแรก ประเด็นแห่งข้อพิพาท ประการที่สอง หลักกฎหมายที่สอดคล้องตามข้อพิพาท และประการสุดท้าย คือ หลักกฎหมายที่ใช้วินิจฉัยข้อพิพาท<sup>83</sup>

แนวคำพิพากษาของศาลเยอรมัน ศาลจะวินิจฉัยประเด็นคดีพิพาทตามลักษณะเนื้อหาของนิติสัมพันธ์ (Rechtsnatur des Streitgegenstands) กล่าวคือ พิจารณาจากนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นตามข้อกล่าวหาในคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นหลัก และพิจารณาคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีประกอบกันด้วย โดยวินิจฉัยว่าประเด็นแห่งข้อพิพาท (Streitgegenstand) คืออะไร โดยการเริ่มพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีมีความต้องการให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำอะไร เช่น ขอให้แสดงสิทธิ ขอให้ชดเชยหรือเยียวยา หรือขอให้ศาลก่อตั้งสิทธิหรือเพิกถอนสิทธิ

แต่หากผู้ฟ้องคดีขอศาลบังคับคดีตามนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายเอกชน คดีพิพาทย่อมอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม แต่หากผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำใด ที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คดีพิพาทย่อมอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ทั้งนี้ ศาลย่อมต้องพิจารณาไปถึงหลักเกณฑ์อันเป็นรากฐานแห่งการวินิจฉัยข้อพิพาทตามข้อหาและคำขอของผู้ฟ้องคดี ว่าอยู่ในหลักกฎหมายเอกชน หรือกฎหมายมหาชน<sup>84</sup>

<sup>83</sup> เฟ็งอ้าง. 103.

<sup>84</sup> เฟ็งอ้าง. 104.

3.2.4 แนวคำพิพากษาของศาลเยอรมันที่เกี่ยวกับคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองในเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน สรุปลงได้ดังนี้<sup>85</sup>

1) คดีฟ้องขจัดความเดือดร้อนเสียหายของเจ้าของที่ดิน

กรณีที่มีการอ้างถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อไม่ให้ผู้อื่นเข้ามาครอบครอง โดยหลักทั่วไปในกฎหมายเยอรมันผู้ที่กล่าวอ้างถึงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินใดแล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองจากการถูกรบกวนนั้นตามมาตรา 906 ประมวลกฎหมาย 1004 ของประมวลกฎหมายแพ่ง<sup>86</sup> แต่การจะพิจารณาว่าคดีพิพาทจะอยู่ในอำนาจศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม นั้น พิจารณาลักษณะข้อพิพาทของคดี ว่าต้องวินิจฉัยตามกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน

(1) คดีที่เทศบาลฟ้องขอให้ศาลห้ามมิให้ช่างภาพคนหนึ่งเข้ามาในสำนักงานเทศบาล พร้อมกับเสนอขายบริการถ่ายภาพให้แก่บุคคลที่เข้ามาจดทะเบียนสมรสในสำนักงานเทศบาลแห่งนี้ ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า เทศบาลเป็นฝ่ายปกครองที่มีอำนาจดูแลรักษาอาคารเทศบาลซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องดำเนินการให้สาธารณชนใช้สอยอาคารเทศบาลตามวัตถุประสงค์ของการใช้อาคาร และโดยที่เทศบาลก็มีสิทธิครอบครองในฐานะเจ้าของ จึงสามารถห้ามบุคคลที่ไม่ได้มีความต้องการมาติดต่อราชการ แต่เข้ามาเพื่อประสงค์ประกอบธุรกิจ การห้ามดังกล่าวย่อมเป็นการป้องกันการถูกรบกวนในกรณีที่ช่างภาพมิได้มีนิติสัมพันธ์ทางปกครองกับเทศบาล ดังนั้น ย่อมเป็นข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน เทศบาลต้องฟ้องห้ามมิให้ผู้ใดผู้หนึ่งเข้ามาในอาคารเทศบาลต่อศาลยุติธรรมได้ แต่ในกรณีที่นิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งห้ามเอกชนเป็นนิติสัมพันธ์ในทางกฎหมายมหาชน เช่นห้ามประชาชนผู้มาติดต่อหน่วยงาน นั้น

<sup>85</sup> เฟิงอ้าง. 105-118.

<sup>86</sup> มาตรา 906 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

(1) เจ้าของที่ดินจำต้องยอมรับภาระการรบกวนจาก ก๊าซ ไอน้ำ กลิ่น คิวน์ ฝุ่นละออง ความร้อน เสียง ความสั่นสะเทือน หรือสิ่งอื่นทำนองเดียวกัน อันเกิดจากที่ดินอื่น หากการรบกวนเช่นนั้นมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายเดือดร้อนอย่างรุนแรง ทั้งนี้ความเสียหายเดือดร้อนที่ก่อให้เกิดภาระไม่เกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานหรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไม่ถือว่าเป็นความเสียหายเดือดร้อนรุนแรง ความก่อนนี้ให้ใช้กับเกณฑ์มาตรฐานที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ประกาศใช้บังคับตามมาตรา 48 ของกฎหมาย ป้องกันมลภาวะของสหพันธ์ ในฐานะที่เป็นเกณฑ์มาตรฐานทางเทคนิคในขณะนั้นด้วย

(2) ความในวรรคก่อนมิใช่แก่ความเสียหายเดือดร้อนรุนแรงอันเกิดจากการใช้ที่ดินตามปกติในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ดินนั้น หากผู้ใช้ที่ดินก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเช่นนั้นไม่อาจป้องกันผลโดยใช้มาตรการที่ไม่ถึงกับต้องเสียค่าใช้จ่าย ที่ควรคาดหมาย เจ้าของที่ดินฝ่ายที่จำต้องยอมรับภาระจากการใช้ที่ดินตามปกติของผู้อื่นตามความที่กล่าวมานี้ หากต้องได้รับความเดือดร้อนเสียหายแก่ที่ดินหรือการเสียประโยชน์อันควรได้จากที่ดินเกินกว่าที่ควรคาดหมาย มีสิทธิเรียกให้ผู้ใช้ที่ดินตามปกติในท้องถิ่นนั้นจ่ายค่าทดแทนเป็นเงินได้

(3) การปล่อยสิ่งต่าง ๆ โดยใช้ท่อหรือเครื่องระบายชนิดพิเศษจะกระทำ มิได้

มาตรา 1004 ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน

(1) ในกรณีที่มีการทำกรอย่างใด ๆ เป็นเหตุให้เจ้าของทรัพย์สินได้รับความเดือดร้อนเสียหายอันเกิดแก่ทรัพย์สิน นอกเหนือจากกรณีแย่ง หรือรบกวนการครอบครอง เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีสิทธิขจัดปัดเป่าความเดือดร้อนเสียหายนั้นให้สิ้นไป และหากยังนำวิตกว่าจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายแก่กรรมสิทธิ์อยู่อีก จะขอให้ศาลสั่งห้ามการทำการเช่นนั้นก็ได้

(2) ความในวรรคก่อนมิใช่บังคับ หากเจ้าของทรัพย์สินมีความผูกพันที่จะต้องยอมรับภาระเช่นนั้น



เป็นการใช้อำนาจปกครอง เมื่อมีการโต้แย้งว่าการใช้อำนาจปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในกรณีหากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แน่ชัดว่า ช่างภาพดังกล่าวมีนิติสัมพันธ์อย่างไรกับเทศบาล จะสันนิษฐานได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายปกครองเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เพื่อการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย ในสถานที่ราชการ เช่นห้ามบันทึกเสียงในการประชุมที่เปิดให้สาธารณชนเข้าร่วมฟังได้ หรือห้ามสูบบุหรี่ ในสถานที่ราชการ เป็นต้น

(2) คดีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินฟองหน่วยงานท้องถิ่น (เทศบาล) ต่อศาลยุติธรรม ว่าเทศบาลกำหนดไว้ในผังเมืองเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ซึ่งติดกับเขตที่ดินของตนเอง ซึ่งเคยเป็นลานพักผ่อนเปลี่ยนไปเป็นลานกีฬาเยาวชน ทำให้มีเสียงดังก่อกวน เจ้าของบ้านและผู้อยู่อาศัยใกล้เคียงบริเวณดังกล่าว จึงฟ้องขอให้ศาลดำเนินการกำจัดเสียงดังที่รบกวนมาจากการใช้ลานกีฬาเยาวชน คดีนี้ศาลยุติธรรมได้วินิจฉัยว่า การใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทดังกล่าวของเทศบาลเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายผังเมือง กรณีเป็นคดีพิพาททางปกครอง เพราะเป็นการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจตามกฎหมายปกครองในการกระทำการ (กำจัดเสียงรบกวน) โดยการเปลี่ยนแปลงผังเมืองเฉพาะซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของฝ่ายปกครอง กรณีเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจรัฐ จึงไม่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จึงส่งคดีดังกล่าวให้ศาลปกครองพิจารณาต่อไป ซึ่งคดีที่มีข้อเท็จจริงไปในทางเดียวกัน โดยกรณีดังกล่าวมีแนววินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดว่า การฟ้องคดีต่อศาลบังคับให้หน่วยงานในท้องถิ่นกำจัดเสียงดังจากลานกีฬาของท้องถิ่นที่เกิดขึ้นตามการวางแบบตามผังเมือง เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(3) คดีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งข้างเคียงอยู่ติดสถานีดับเพลิง ที่สถานีดับเพลิงส่งเสียงดังรบกวนการพักผ่อนของเจ้าของที่ดินข้างเคียง เนื่องจากการก่อสร้างโกดังเพื่อทำการเก็บของและซ่อมแซมเครื่องยนต์ในภารกิจดับเพลิง เจ้าของที่ดินจึงฟ้องเทศบาลเพราะเป็นต้นสังกัดของสถานีดับเพลิงดังกล่าวให้ลดเสียงรบกวนต่อศาลปกครองได้ เนื่องจากการอำนาจหน้าที่สำคัญในการปฏิบัติงานกิจการต่างๆ ของสถานีดับเพลิงย่อมเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติงานโดยอาศัยอำนาจมหาชนที่ฝ่ายปกครองทำการกระทบต่อสิทธิของเอกชนที่รัฐธรรมนูญได้คุ้มครองไว้

(4) คดีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินฟองเจ้าเจ้าหน้าที่ดับเพลิงให้ดำเนินการเปลี่ยนจุดที่ตั้งเครื่องไซเรนในการแจ้งเตือนเหตุเพลิงไหม้ให้มีระยะไกลออกไปจากบานขอบหน้าต่างของห้องนอนประสงค์ที่ตนใช้พักผ่อน เพราะไซเรนส่งเสียงดังรบกวนการอยู่อาศัยในบ้าน คดีนี้ศาลปกครองวินิจฉัยว่า การติดตั้งเครื่องไซเรนในการแจ้งเตือนเหตุเพลิงไหม้เป็นการดำเนินการตามอำนาจในการป้องกันเหตุเพลิงไหม้ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายมหาชน เมื่อเกิดความเดือดร้อนเสียหายจากการดำเนินการดังกล่าว ศาลจะสั่งให้มีการขจัดหรือบรรเทาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น คือ ศาลปกครอง ที่จะต้องพิจารณาตามขอบเขตในกฎหมายมหาชน

(5) คดีเจ้าของที่พักอาศัยฟ้องศาลปกครองให้ดำเนินการสั่งห้ามโบสถ์ของศาสนจักร นิกายคาทอลิกให้หยุดการตีระฆังโบสถ์ในการทำพิธีกรรมทางศาสนา อยู่ในอำนาจศาลปกครองเนื่องจากการทำพิธีในโบสถ์ของศาสนา ถือเป็นการทำหน้าที่ในฝ่ายปกครองของกฎหมายมหาชนซึ่งเป็นไปตามประเพณี

แต่การฟ้องให้โบสถ์ของศาสนจักรบรรเทาความเสียหายโดยให้หยุดตีระฆังหลวงในการแจ้งเดือนเวลาของโบสถ์ อันถือว่าการกระทำดังกล่าวมิใช่ส่วนหนึ่งในพิธีกรรมทางศาสนา ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่แบบเป็นทางการของโบสถ์ของศาสนจักรศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า กรณีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

(6) คดีเจ้าของที่ดินซึ่งอาศัยอยู่ริมถนนของเทศบาลได้รับความลำคาญจากสายฝนที่ไหลลงมาจากบริเวณถนนของเทศบาล ทำให้น้ำท่วมขังในที่ดินของตน อีกทั้งน้ำยังท่วมทางระบายน้ำที่จัดมีไว้บริเวณข้างถนนที่เทศบาลไม่ดูแลรักษาจนน้ำเหม็นและส่งกลิ่นเหม็นเข้ามาในที่ดินของเอกชน ดังนั้นเอกชนได้ฟ้องศาลยุติธรรมขอให้ขจัดความเสียหายเดือดร้อนดังกล่าว คดีนี้ศาลยุติธรรมพิจารณาว่า การฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องให้เทศบาลดูแลทำนุบำรุงถนนที่พิพาทตามคำฟ้อง เป็นกรณีฟ้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายที่ทางหลวงกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ในการนี้เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติตามกฎหมาย กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม แต่อยู่ในอำนาจพิพากษาคดีของศาลปกครอง หรือในคดีที่เจ้าของที่ดินซึ่งอาศัยอยู่ริมถนนสาธารณะ ฟ้องขอให้เทศบาลให้ดำเนินการระงับเสียงดังที่รบกวนจากถนนสาธารณะดังกล่าว แม้จะเป็นคดีที่ฟ้องศาลขอให้ระงับความเสียหายของเจ้าของที่ดิน แต่กรณีเป็นการฟ้องขอให้พนักงานฝ่ายปกครองใช้อำนาจปกครองในการดำเนินมาตรการทางปกครอง กรณีจึงเป็นคดีศาลปกครอง

## 2) คดีฟ้องขอให้เปิดช่องทางสัญจร

(1) คดีเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งไม่มีทางออกสู่สาธารณะแต่เคยใช้ทางสัญจรเข้า และออกสู่ทางหลวงโดยผ่านทางเข้าออกหน้าสถานีดับเพลิงของสำนักงานเทศบาลมาเป็นระยะเวลาาน ต่อมาเทศบาลได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีระงับใช้ทางเข้าออกสู่ถนนหลวงโดยต้องใช้ผ่านทางที่สถานีดับเพลิงใช้เข้าออกเพราะต้องสงวนไว้สำหรับใช้เป็นเส้นทางเข้าออกสำหรับรถดับเพลิงตลอดเวลา ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจึงฟ้องศาลขอให้เทศบาลยอมเปิดถนนให้ผู้ฟ้องคดีสัญจรเข้าออกโดยอ้างสิทธิจำเป็นในทางดังกล่าว ดังนี้ ศาลยุติธรรมได้พิจารณาว่ากรณีไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่เป็นคดีปกครอง เนื่องจากที่ดินพิพาทดังกล่าวใช้ประโยชน์ในการเป็นที่ตั้งสถานีดับเพลิงรวมทั้งยังเป็นเส้นทางสัญจรเข้าออกของรถดับเพลิง ที่ดินพิพาทจึงเป็นทางสาธารณะที่เป็นสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้ร่วมกัน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงอยู่ในขอบเขตกฎหมายมหาชน เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมโดยขอให้เทศบาลเปิดถนนให้ผู้ฟ้องคดีสัญจรเข้าออกโดยอ้างสิทธิจำเป็นในทางดังกล่าว เป็นการฟ้องเรียกร้องสิทธิในกฎหมายเอกชน แต่หลักเกณฑ์ที่จะบังคับให้เทศบาลต้องเปิดถนนให้เอกชนได้ใช้ เป็นอำนาจที่ต้องใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หากศาลยุติธรรมใช้อำนาจพิพากษาคดีพิพาทนี้ ย่อมเป็นแทรกแซงอำนาจที่ต้องใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่อยู่นอกอำนาจพิพากษาศาลยุติธรรม

(2) คดีที่เอกชนฟ้องเทศบาลขอเปิดทางจำเป็นเพื่อให้ได้ทางสัญจรสู่ทางสาธารณะโดยอยู่บนที่ดินของเทศบาลที่ใช้ประโยชน์เป็นทางใช้สำหรับกิจกรรมทำบ่อบำบัดน้ำเสียของเทศบาล ซึ่งเทศบาลมิได้จัดไว้เพื่อใช้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ ซึ่งเป็นการฟ้องบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการโดยใช้อำนาจ

ทางปกครองกำหนดขอบเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นกรณีพิพาทตามขอบเขตในกฎหมายมหาชน คดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

### 3) คดีโต้แย้งกรรมสิทธิ์

ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลเยอรมันเรื่องข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์นั้นเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในกฎหมายเอกชน ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม โดยถือว่าฝ่ายปกครองได้มีการถือครองทรัพย์สินในฐานะเดียวกับเอกชน ทั้งนี้ หากทรัพย์สินที่อยู่ในฐานะที่ดินของสาธารณชนนั้น รัฐจะมีอำนาจจัดการและใช้ประโยชน์ตามกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม แม้ Otto Mayer นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนเยอรมัน ได้เคยเสนอให้นำแนวคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในทางกฎหมายมหาชน (Öffentliches Eigentum Public Ownership) ที่ฝ่ายปกครองสามารถถือกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินแผ่นดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ของกฎหมายมหาชนที่ได้แบ่งแยกออกจากกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามกฎหมายเอกชนแบบกฎหมายฝรั่งเศส มาปรับใช้ในระบอบกฎหมายเยอรมันก็ตาม แต่แนวคิดดังกล่าวยังไม่ได้รับการยอมรับในแวดวงวิชาการกฎหมายเยอรมัน และยังคงถือว่าหากยังไม่มีกฎหมายรับรองไว้เป็นการเฉพาะ กรรมสิทธิ์ของฝ่ายปกครองล้วนเป็นกรรมสิทธิ์ที่อยู่ในหลักกฎหมายเอกชนทั้งสิ้น แต่เป็นกรรมสิทธิ์ที่อยู่ในบังคับของกฎหมายมหาชนเช่นเดียวกับทรัพย์สินตามกฎหมายมหาชนเหนือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเอกชนด้วย ตามจุดประสงค์เพียงการเป็นสาธารณสมบัติ (das modifizierte Privateigentum) ทั้งนี้ หากเกิดข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง หรือระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าเป็นการวินิจฉัยถึงปัญหาการโต้แย้งของกรรมสิทธิ์ที่อยู่ในหลักกฎหมายเอกชน และอยู่ในอำนาจเขตศาลยุติธรรม แต่ขอบเขตอำนาจเหนือทรัพย์สินแผ่นดิน จะมีขอบเขตอย่างไร ย่อมเป็นไปตามจุดประสงค์ของการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติด้วยเหตุนี้ ตามแนววินิจฉัยของศาลเยอรมัน หากประเด็นในส่วนที่เป็นหลักในคดีพิพาทที่เป็นเรื่องการโต้แย้งของเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ย่อมเป็นอำนาจศาลยุติธรรม ส่วนข้อโต้แย้งว่าขอบเขตแห่งสิทธิเหนือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของฝ่ายปกครองมีเพียงใด นั้น ต้องพิจารณาว่าที่ดินพิพาทเป็นทรัพย์สินฝ่ายปกครองที่ถือกรรมสิทธิ์ในฐานะเอกชน หรือเป็นทรัพย์สินของฝ่ายปกครองที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณซึ่งส่งผลให้ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดิน ซึ่งขอบเขตของสิทธิเหนือทรัพย์สินของฝ่ายปกครองจะมีเท่าใด ก็เป็นเรื่องในทางกฎหมายมหาชน และโดยที่การจัดสรรที่ดินในฝ่ายปกครองให้แก่บุคคลทั่วไปเพื่อการส่งเสริมนิคมสร้างตนเองหรือตามโครงการส่งเสริมอื่น ๆ เป็นคดีพิพาทในกฎหมายมหาชน ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

(1) คดีที่มีข้อพิพาทว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้อุทิศที่ดินดังกล่าว ให้ฝ่ายปกครองจะกลายเป็นทางของสาธารณะที่เรียกว่า สมบัติของแผ่นดินหรือไม่ แต่ที่ดินจะเป็นของเอกชนมีกรรมสิทธิ์ หรือเป็นทางสาธารณสมบัติ จะเป็นข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แต่หากเป็นกรณีที่ได้โต้แย้งว่าเป็นเจตนาที่แสดงยอมอุทิศที่ดินมีจุดบกพร่อง และเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีความประสงค์จะยกเลิกการอุทิศดังกล่าว ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่า หากข้อบกพร่องดังกล่าวไม่เป็นข้อบกพร่องที่ร้ายแรง จะไม่ถือเป็นการอุทิศดังกล่าวเป็นโมฆะ และที่ดินพิพาท จึงเป็นทางสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว แต่อาจมีเหตุให้เกิดการเพิกถอนสภาพได้ แต่ข้อพิพาทว่าจะเพิกถอนสภาพของการเป็นสาธารณสมบัติในแผ่นดิน หรือไม่ เป็นปัญหาที่

ต้องวินิจฉัยในทางมหาชน ที่เป็นอำนาจศาลปกครอง ดังนั้น เมื่อคดีนี้เป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกที่ดินคืนจากเทศบาลที่ใช้ประโยชน์ที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะ ไม่ได้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

(2) คดีที่เอกชนเรียกให้เทศบาลโอนที่ดินที่เอกชนโอนให้เทศบาลไปโดยไม่มีค่าตอบแทน กลับคืนมาเป็นของเอกชน เพราะปรากฏว่าเทศบาลกลับไม่ใช้ที่ดินดังกล่าวทำถนนตามข้อตกลง เมื่อคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกคืนที่ดินโดยอ้างว่าเป็นที่ดินที่เทศบาลได้ไปโดยลामิควรได้ เนื่องจากได้ไปโดยเหตุอันมิควรได้ กรณีจึงเป็นข้อพิพาทในทางกฎหมายเอกชน ที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

(3) คดีที่เอกชนประสงค์จะใช้ประโยชน์ในทางด้านทิศเหนือของที่ดินเอกชนด้วยกัน โดยอ้างว่าที่ดินเป็นทางสาธารณะ ดังนี้ การโต้แย้งของสิทธิในที่ดินทางทิศเหนือที่ดินระหว่างเอกชนทั่วไปกับเจ้าของที่ดินเอกชน ว่าทางพิพาทเป็นทางสาธารณะหรือไม่ กรณีจึงไม่เป็นการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ และมีข้อพิพาทในทางกฎหมายเอกชน อีกทั้งไม่ได้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม แต่กลับเป็นข้อพิพาทว่าทรัพย์สินที่อยู่ในหลักกฎหมายมหาชนดังกล่าว เป็นที่ดินของสาธารณะหรือไม่ เมื่อผู้ฟ้องคดีผู้ใช้ทางพิพาทและอ้างถึงสิทธิในการใช้เส้นทางนั้น จะต้องกล่าวอ้างถึงสิทธิจากฝ่ายปกครองซึ่งในกรณีนี้คือหน่วยงานท้องถิ่น

#### 4) คดีโต้แย้งเกี่ยวกับเขตที่ดิน

ข้อพิพาทที่โต้แย้งเรื่องที่ดินพิพาทเป็นกรรมสิทธิ์ผู้ใดนั้น ตามหลักกฎหมายเยอรมันถือว่าเป็นข้อพิพาทในกฎหมายเอกชน และโต้แย้งว่าหลักเขตที่ดินอันเป็นเครื่องแสดงกรรมสิทธิ์ของที่ดินได้อยู่ที่ใด ย่อมอยู่ในปัญหาข้อพิพาทของกฎหมายเอกชนอย่างเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน (§919, 920 BGB) ได้บัญญัติคุ้มครองและรับรองให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินสามารถแจ้งมาขอที่จะเรียกให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินข้างเคียงในด้านต่างๆ มาร่วมชี้เขตที่ดินได้ และหากเกิดกรณีที่แนวเขตที่ดินไม่ชัดเจน กฎหมายให้ถือตามแนวเขตที่ครอบครองปัจจุบัน หากเกิดคดีพิพาทในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่อยู่ในที่ดิน จึงย่อมเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานที่ดินย่อมไม่มีอำนาจชี้เขตที่ดินของเอกชนว่าเขตที่ดินของผู้ใดถูกต้อง เนื่องจากเป็นเรื่องที่เป็นนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายเอกชน ทั้งนี้เจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจรังวัดที่ดินตามกฎหมายมหาชน วางหมุดที่ดินและทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินให้ตรงตามแนวเขตที่ดินที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้ดำเนินการนำชี้ไว้ตามกฎหมายเอกชน อีกทั้งยังมีอำนาจวินิจฉัยว่าแนวเขตที่แสดงไว้ในแผนที่ระวางที่ดินดังกล่าว ถูกต้องตรงตามแนวเขตที่ดินของเจ้าของที่ดินที่นำชี้หรือไม่ตามกฎหมายเกี่ยวกับการรังวัด และวางหมุดแสดงแนวเขตที่ดิน (Vermessungs-und Katastergesetz) และถ้าแผนที่หรือเครื่องหมายแสดงหมุดหลักเขตในแผนที่ไม่ตรงกับแนวเขตที่ดินที่รับรองแล้ว ผู้เป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวย่อมมีสิทธิยื่นคำโต้แย้งการลงเครื่องหมายแสดงหมุดหลักเขตหรือทำระวางแผนที่อันเป็นการโต้แย้งการออกคำสั่งดังกล่าวได้ และเป็นคดีปกครอง

ตามแนวคำพิพากษาศาลสูงสุดในเยอรมัน และความเห็นของนักวิชาการกฎหมายส่วนมากในเยอรมันนั้น การปักหมุดหลักเขตของที่ดินเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้อพิพาท

เรื่องเขตที่ดินถูกต้องหรือไม่ เป็นอย่างไร นั้น เป็นข้อพิพาทในกฎหมายเอกชน แต่คดีพิพาทวาระวางแผนที่ตรงกับแนวเขตที่นำชี้ไว้หรือไม่ เป็นคดีที่อยู่ในทางกฎหมายมหาชน

(1) คดีฟ้องคัดค้านหลักเขตที่เจ้าหน้าที่ที่ดินได้วางไว้ตามแนวที่นำชี้เขตไว้ หรือการยืนยันตำแหน่งของหลักเขตว่าอยู่ตรงตามแผนที่ระวางที่เจ้าหน้าที่ที่ดินทำขึ้นหรือไม่ เป็นคดีพิพาทในกฎหมายมหาชน

(2) คดีฟ้องขอแก้ไขในรายละเอียดของรายการจดทะเบียนของสารบัญที่ดิน เป็นกรณีฟ้องคดีเรียกร้องเจ้าหน้าที่ที่ดินใช้อำนาจหน้าที่ในทางมหาชน ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่การนำคดีมาฟ้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่แก้ไขในรายละเอียดของรายการจดทะเบียนของสารบัญที่ดินให้ถูกต้อง ให้การโอนเป็นโมฆะ เนื่องจากเป็นการทำนิติกรรมที่ขัดต่อศีลธรรมอันดี หรือกระทำนิติกรรมไปโดยสำคัญผิด จึงเป็นประเด็นข้อพิพาทในทางกฎหมายเอกชน อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

## บทที่ 4

### เขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบ และสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามระบบกฎหมายไทย

การสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 60 ของประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นขั้นตอนสำคัญที่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ที่ดินต้องดำเนินการ เมื่อเกิดข้อพิพาทแล้วโจทก์หรือผู้ฟ้องคดีซึ่งได้รับผลกระทบเนื่องจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะนำคดีพิพาทขึ้นสู่ศาลนั้น เป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อทำความเข้าใจและการศึกษาเรื่องเขตอำนาจศาล เรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ในระบบกฎหมายไทย ในบทนี้จะศึกษากระบวนการออกเอกสารสิทธิ และการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ซึ่งประกอบด้วย การออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน การโต้แย้งคัดค้าน การสอบสวนเปรียบเทียบสิทธิในที่ดิน วิธีการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ และระยะเวลาฟ้องคดีกรณีขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและโต้แย้งของสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครองที่เกี่ยวกับคดีพิพาทที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยแบ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ แนวที่วินิจฉัยว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม และแนวที่วินิจฉัยว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาศาลปกครอง อีกทั้ง ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคำวินิจฉัยจากคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเกี่ยวกับข้อพิพาทที่มีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดิน โดยแบ่งแนวคำวินิจฉัย ออกเป็น 2 ประเด็น ได้แก่ คดีที่คณะกรรมการฯ วินิจฉัยชี้ขาดให้ข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และคดีที่คณะกรรมการฯ วินิจฉัยชี้ขาดให้ข้อพิพาทอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนี้

#### 4.1 กระบวนการออกเอกสารสิทธิ และการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

##### 4.1.1 การออกเอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน

การที่เจ้าพนักงานของสำนักงานที่ดินจะดำเนินการออกเอกสารแสดงสิทธิที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นโฉนดที่ดิน หรือ นส. 3 ให้แก่ผู้ขออนั้น มักมีการโต้แย้งคัดค้านเกิดขึ้นเสมอ ทั้งที่เป็นกรณีเอกชนด้วยตนเองเป็นผู้คัดค้าน หรือกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจหน้าที่ปกป้องรักษาที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นผู้คัดค้าน และประเด็นที่คัดค้านส่วนใหญ่ก็คือ ผู้ขอออกเอกสารสิทธิที่ดินไม่ใช่ เจ้าของหรือผู้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน หรือเป็นที่ดินสาธารณะที่ไม่สามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินได้ ทำให้ผู้ขอออกเอกสารสิทธิที่ดินได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ดิน จึงมีการกำหนดบทบัญญัติในประมวลกฎหมาย

ที่ดินขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวตาม มาตรา 60 กำหนดว่า กรณีมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินกัน ให้ฝ่ายปกครอง มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าสามารถตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากไม่อาจตกลงกันให้เจ้าหน้าที่สั่งการตามที่เจ้าหน้าที่เห็นสมควร และแจ้งคำสั่งดังกล่าวเป็นหนังสือให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบ หากคู่กรณีฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งเจ้าหน้าที่ ให้ไปดำเนินการยื่นคำฟ้องต่อศาลภายในกำหนดระยะเวลา หกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

#### 4.1.2 การโต้แย้งคัดค้านการสอบสวนเปรียบเทียบสิทธิในที่ดิน

การโต้แย้งสิทธิตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ การโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างก็เห็นว่า ตนเองเป็นผู้มีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดินนั้นและสามารถออกเอกสารสิทธิที่ดินนั้นได้ แต่การอ้างว่ามีสิทธิในที่ดินโดยเป็น เจ้าหนี้ของผู้ขอออกเอกสารสิทธิที่ดิน และผู้นั้นไม่ยอมชำระหนี้ให้ เช่นนี้ ไม่ถือเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะผู้โต้แย้งไม่ได้เป็นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโดยตรงกับสิทธิในที่ดินนั้น และกรณีเจ้าหน้าที่ที่ดินผู้มีหน้าที่ปกป้องดูแลที่ดินสาธารณะที่เป็นสมบัติของแผ่นดินโต้แย้งคัดค้านว่า ที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิที่ดินเป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าสงวนแห่งชาติ เจ้าพนักงานที่ดินไม่อาจสอบสวนเปรียบเทียบได้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ 142/2543 ที่ 690/2538 ไม่ถือเป็นการโต้แย้งสิทธิกันตามมาตรา 60 ของประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะที่ดินสาธารณะที่เป็นสมบัติของแผ่นดินเอกชนจะครอบครองกรรมสิทธิ์ไม่ได้ เช่น กรมป่าไม้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งต้องห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบไม่ได้ หรือกรณีนายอำเภอท้องที่คัดค้านว่า ที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิที่ดินเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ เจ้าพนักงานที่ดินก็ไม่อาจสอบสวนเปรียบเทียบได้ด้วยเหตุผลในทำนองเดียวกัน ส่วนกรณีกรมธนารักษ์คัดค้านว่า ที่ดินที่ขอออกเอกสารสิทธิที่ดินเป็นที่ราชพัสดุ แต่ไม่มีกฎหมายห้ามเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบ จึงสามารถทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้

เมื่อการโต้แย้งคัดค้านตามมาตรา 60 ของประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน การสั่งการของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจึงต้องเป็นการสั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินเช่นเดียวกัน โดยต้องเป็นการสั่งการว่าผู้ขอและผู้คัดค้านใครควรมีสิทธิในที่ดิน และควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ฝ่ายใด ดังนั้น การสั่งการให้ผู้คัดค้านไปยื่นคำฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวัน นับตั้งแต่วันรับทราบคำสั่ง โดยไม่ได้สั่งการเรื่องสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ย่อมเป็นการสั่งการที่ไม่ครบถ้วนตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>87</sup> และตามมาตรา 60 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ระบุให้ฝ่ายที่เป็นผู้คัดค้านคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินไปดำเนินการยื่นคำฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่งนั้น ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า หมายถึง ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจฟ้องคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเพื่อขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่พิพาทว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่าเท่านั้น โดยเจ้าพนักงานที่ดินจะรอเรื่องการออกโฉนดที่ดินไว้ แต่ไม่มีอำนาจฟ้องเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้น<sup>88</sup>

<sup>87</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/02423 ลงวันที่ 27 มกราคม 2540 ตอบข้อหารือจังหวัดนครราชสีมา

<sup>88</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 4655/2534 ที่ 3803/2538 ที่ 670/2544 และที่ 4725/2545

สำหรับระยะเวลาที่กำหนดให้ไปฟ้องศาลภายใน 60 วัน ไม่เกี่ยวกับอายุความการแย่งครอบครอง มาตรา 1375 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ถึงแม้จะฟ้องคดี ภายในกำหนด 60 วัน แต่ถ้ามี ผู้แย่งสิทธิครอบครองเกิน 1 ปี ผู้ฟ้องก็ย่อมหมดสิทธิเรียกเอาที่ดินคืน<sup>89</sup> กำหนดเวลาให้ไปฟ้องดังกล่าวจึงเป็น เพียงการปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินงานของพนักงาน เจ้าหน้าที่สำเร็จลุล่วงไปเท่านั้น

หากได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลแล้ว กฎหมายบัญญัติให้รอคำสั่งถึงที่สุดหรือคำพิพากษาของศาล ว่าเป็นประการใด จึงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการไปตามควรแก่กรณี แต่ในกรณีที่ไม่มีกรฟ้องคดีภายในที่ กฎหมายกำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการไปตามที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินสั่งการ ถ้าเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานที่ดินสั่งให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ฝ่ายใด พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกให้แก่ฝ่ายนั้น ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ไปฟ้องศาลนำหลักฐานคำฟ้องมาแสดงต่อเจ้าหน้าที่หลังจากครบกำหนด 60 วันแล้ว แต่เป็นเวลาก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแปลงนั้น เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนด 60 วัน และเป็นคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามที่ได้มี การโต้แย้งคัดค้านกัน พนักงานเจ้าหน้าที่จะรอเรื่องการออกเอกสารสิทธิในที่ดินรายนั้น และเมื่อศาลมีคำสั่ง ถึงที่สุดหรือคำพิพากษาประการใด จึงดำเนินการไปตามควรแก่กรณี<sup>90</sup>

เมื่อการโต้แย้งคัดค้านตามบทบัญญัติในมาตรา 60 ของประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการโต้แย้งสิทธิ ในที่ดิน การสั่งการของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจึงต้องเป็นการสั่งการในเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ยื่นคำ ขอกับผู้คัดค้านว่าผู้ใด ควรจะมีสิทธิในที่ดิน และควรออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอหรือไม่ อย่างไร ซึ่งในการสอบสวนเปรียบเทียบ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนผู้ยื่นคำขอออกเอกสาร สิทธิในที่ดินและผู้คัดค้าน หลังจากนั้นจึงนำพยานหลักฐานของคู่กรณีทั้งสองที่ได้จากการสอบสวนมา เปรียบเทียบวินิจฉัยว่า หลักฐานฝ่ายใดน่าเชื่อถือมากกว่ากัน และออกคำสั่งว่าผู้ใดควรมีสิทธิในที่ดิน ตามที่ เห็นสมควร คือ การออกคำสั่งตามหลักฐานที่ได้เปรียบเทียบ ซึ่งอาจจะมีคำสั่งให้ออกหรือไม่ออกเอกสารสิทธิ ในที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้แล้วแต่กรณี<sup>91</sup> เหตุที่ต้องมีการสอบสวนเปรียบเทียบ เมื่อมีการโต้แย้งสิทธิใน ที่ดิน ก็เพื่อให้การดำเนินการออกเอกสารสิทธิในที่ดินยุติลงตามขั้นตอนและกระบวนการของกฎหมาย ส่วนผล การพิจารณาสั่งการจะเป็นอย่างไร ย่อมขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของที่ดินแปลงนั้น<sup>92</sup>

การแจ้งคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้คู่กรณีทราบ<sup>93</sup> ต้องแจ้งโดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนตอบรับ โดยระบุไปในหนังสือแจ้งด้วยว่า ให้คู่กรณีที่ไม่พอใจให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลภายในกำหนด ระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันรับทราบคำสั่ง และให้นำสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปมอบให้เจ้าหน้าที่ ภายในเวลาที่กำหนด หากมิได้นำหลักฐานการยื่นฟ้องพร้อมสำเนาคำฟ้องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินไปแสดงภายใน

<sup>89</sup> คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 989-993/2522

<sup>90</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719.3/ว 24834 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2543

<sup>91</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 40/2547

<sup>92</sup> หนังสือกรมที่ดินที่ มท 0713/21645 ลงวันที่ 26 กันยายน 2532

<sup>93</sup> หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719.3/ว 24834 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2543



กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินได้มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบไว้ต่อไป<sup>94</sup>

กรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินได้อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 60 วรรคหนึ่ง มีคำสั่งไม่ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่า หลักฐาน ส.ค. 1 ที่เป็นหลักฐานในการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องจำหน่ายออกจากทะเบียนการครอบครองนั้น แต่ยังไม่ได้สอบสวนหลักฐานของผู้โต้แย้งคัดค้าน มิใช่การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเพียงการสั่งการทั่วไปตามหน้าที่เพราะการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง จะต้องทำการสอบสวนทั้งผู้ขอออก น.ส. 3 ก. กับผู้คัดค้าน หลังจากนั้นให้นำหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนมาวินิจฉัยว่า หลักฐานของฝ่ายใดน่าเชื่อถือมากกว่า และออกคำสั่งตามที่ตนเห็นสมควร โดยอาจจะสั่งให้ออกหรือไม่ออกเอกสารสิทธิในที่ดินทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้<sup>95</sup>

#### 4.1.3 วิธีการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ

ในการสอบสวนเปรียบเทียบ แม้กฎหมายหรือระเบียบจะไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของการสอบสวนไว้อย่างไร แต่มีคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดในเรื่องดังกล่าวว่า เมื่อมีการโต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในมาตรา 60 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจะต้องทำการสอบสวนผู้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินและผู้คัดค้านการยื่นคำขอดังกล่าว แล้วนำหลักฐานของฝ่ายมาเปรียบเทียบว่า พยานของฝ่ายใดน่าเชื่อถือว่ามีสิทธิในที่ดิน และได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว จึงมีคำสั่งตามสมควร คือ สั่งการไปตามหลักฐานของคู่กรณีที่เปรียบเทียบได้และการที่เจ้าพนักงานที่ดินอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ขอเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิหรือต่อหน้าที่ของผู้คัดค้าน คำสั่งดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินให้ได้ข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติเสียก่อนว่าที่ดินนั้นผู้ยื่นคำขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว ทั้งนี้เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจพิจารณาจากพยานหลักฐานทุกอย่างที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวโดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณี<sup>96</sup> โดยต้องพิจารณาพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงโดยรอบคอบตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ก่อนสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น หลักฐานในสารบบที่ดินแปลงข้างเคียงของที่ดินพิพาทสัญญาเช่าที่ดินซึ่งจะพิสูจน์ได้ว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้ที่อาจจะกล่าวอ้างว่าตนเป็นเจ้าของที่ดิน และ

<sup>94</sup> สมชาย เอมโอช (เชิงอรรถ 50) 25.

<sup>95</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 40/2547

<sup>96</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 17/2559 ที่ อ. 790/2560 ที่ อ. 1124/2561 และที่ อ. 119/2566

ไม่มีสิทธิยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินดังกล่าวได้หรือไม่<sup>97</sup> ระวังแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ<sup>98</sup> หลักฐานในสารบบที่ดินของที่ดินพิพาทเรื่องราวการยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม และยื่นคำขอสอบสวนสิทธิในที่ดิน (ท.ต. 1) ระหว่างผู้คัดค้านกับผู้ขอออกโฉนดที่ดินว่าผู้คัดค้านได้ขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินแล้ว<sup>99</sup> หลักฐานการรังวัดที่ดินครั้งก่อน<sup>100</sup> ผลการรังวัดที่ดินทั้งแปลงของผู้ขอและผู้คัดค้านรูปแผนที่พิพาท ระยะแนวเขตที่ดินตามหลักฐานเดิม และหลักเขตเดิม<sup>101</sup> เป็นต้น

หากหลักฐานในการพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงยังไม่เพียงพอ เช่น ไม่อาจที่จะรับฟังว่าผู้ที่เข้าครอบครองเดิมได้ยกที่ดินให้แก่บุคคลที่ผู้ยื่นคำขออ้างว่าครอบครองต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว การที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอย่อมเป็นการออกคำสั่งโดยที่ยังไม่มีข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้มีอำนาจในการออกคำสั่งเกิดขึ้น<sup>102</sup> หรือกรณีที่ไม่ปรากฏว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สอบสวนเปรียบเทียบและเจ้าพนักงานที่ดินได้รวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับประเด็นว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท กรณีเช่นนี้เป็นการไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ดำเนินการพิจารณาสั่งการตามประมวลกฎหมายที่ดินในมาตรา 60 โดยไม่ได้พิจารณาหลักฐานที่จำว่าผู้ขอหรือผู้คัดค้านเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทก่อน ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา 28 และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เช่น พิจารณาเพียงพยานหลักฐานตามหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เท่านั้น โดยไม่พิจารณาว่าผู้คัดค้านได้ให้ผู้อื่นเช่าที่ดินแปลงพิพาทจริงหรือไม่อย่างไร<sup>103</sup> ทั้งนี้การพิจารณาว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินมีสิทธิยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินพิพาทหรือไม่ เจ้าพนักงานที่ดินจะต้องพิจารณาจากการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเองของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน อีกทั้งได้มีการทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ตามความเป็นจริงด้วยการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นสาระสำคัญซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องพิจารณาหลักฐานต่าง ๆ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ยุติเสียก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง หากข้อเท็จจริงตามที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบและใช้ประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ทำประโยชน์ ในที่ดินพิพาท ด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนเองและได้มีการทำประโยชน์และครอบครองตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่นตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้ว

<sup>97</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 323/2553

<sup>98</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 923/2561

<sup>99</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 197/2561

<sup>100</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 473/2560

<sup>101</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 696/2562

<sup>102</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 97/2555

<sup>103</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 580/2560 ที่ อ. 601/2560 ที่ อ. 710/2560 และที่ อ. 790/2560

หรือไม่แต่ได้มีคำสั่งออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ขอโดยอาศัยข้อเท็จจริงที่ยังไม่ครบถ้วนดังกล่าว กรณีย่อมเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>104</sup>

ในกรณีที่ผู้คัดค้านได้อ้างเพียงว่ามีหลักฐาน ส.ค. 1 ซึ่งมีโฉนดหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้ตามคู่มือสอบสวนเปรียบเทียบกำหนดไว้ทำให้ทั้งผู้ขอและผู้คัดค้านไม่มีหนังสือสำคัญทางราชการด้วยกันทั้งสองฝ่าย เจ้าพนักงานที่ดินควรยึดถือการครอบครองในที่ดินพิพาทเป็นหลักในการที่จะพิจารณาสั่งการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 กล่าวคือ จะต้องดำเนินการสอบสวนพยานหลักฐานตามที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายกล่าวอ้างว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาท รวมถึงการดำเนินการแสวงหาหลักฐานที่เกี่ยวข้อง และขอให้ผู้ครอบครองเอกสารส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง หรือดำเนินการตรวจสอบสถานที่ เป็นต้น เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ถือเป็นสาระสำคัญในขั้นตอนการสอบสวนเปรียบเทียบให้เห็นโดยชัดแจ้งว่าผู้ฟ้องคดีหรือผู้คัดค้านเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินแปลงพิพาทก่อนการดำเนินการพิจารณาสั่งการตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ทำให้การสอบสวนเปรียบเทียบและการพิจารณาสั่งการไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นัยมาตรา 28 และมาตรา 29 และเมื่อการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมทำให้คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน<sup>105</sup> นอกจากนี้แม้จะเป็นกรณีที่มีหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้การสอบสวนเปรียบเทียบ ก็จำเป็นต้องตรวจสอบถึงสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทให้เป็นไปตามองค์ประกอบที่กฎหมายกำหนดเช่นกัน มิใช่ดำเนินการเปรียบเทียบโดยพิจารณาเฉพาะจากหนังสือสำคัญที่ทางราชการออกให้เป็นหลักเท่านั้น<sup>106</sup>

การเข้ามาในกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบในฐานะพยานของผู้คัดค้านการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ถือได้ว่าพยานดังกล่าวได้เข้ามาในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง เนื่องจากตนจะถูกกระทบ สิทธิจากคำสั่งทางปกครองและเป็นคู่กรณีฝ่ายผู้คัดค้าน ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามการสอบสวนเปรียบเทียบว่า พยานเป็นผู้ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทในขณะที่มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน จึงต้องถือว่าพยานมีเจตนาจะยึดถือเพื่อตนและมีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 จึงเป็นบุคคลที่เจ้าหน้าที่อาจออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจสั่งให้ออกโฉนดที่ดินส่วนดังกล่าวให้แก่พยานได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60<sup>107</sup> ในกรณีที่ทำการ

<sup>104</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1124/2561

<sup>105</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 711/2560 และที่ อ. 712/2560

<sup>106</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 715/2561

<sup>107</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 58/2559

สอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแก่ผู้ขอ แต่ปรากฏว่าเป็นที่ดิน ที่มีให้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินคำสั่งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>108</sup>

#### 4.1.4 ระยะเวลาการฟ้องคดี

กรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง ได้กำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิในที่ดินนำคดีมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง<sup>109</sup> ซึ่งกรณีนี้ไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เนื่องจากขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 นั้นเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ อีกทั้ง มีเกณฑ์ที่มีความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานไม่ต่ำไปกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539<sup>110</sup> และถือว่าประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีกรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะอันเป็นบทยกเว้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 49

ยกตัวอย่างเช่น คดีที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่รับทราบคำสั่ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นกรณีที่มีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อถือว่าวันที่ 23 พฤศจิกายน 2562 เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหกสิบวันนับตั้งแต่วันที่ดังกล่าว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2563 จึงเป็นการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 60 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>111</sup>

และคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสารภี) ออกโฉนดที่ดิน เลขที่ 60663 ให้แก่วัดศรีโฆง เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2558 อันเป็นการออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเพิกขอคัดถ่ายสำเนาโฉนดที่ดินดังกล่าวเมื่อวันที่ 30 เมษายน 2558 จึงฟ้องต่อศาลในวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 ขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ ที่ 27/2557 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2557 ที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบหลักฐานของผู้ฟ้องคดี และวัดศรีโฆงแล้ว เห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดศรีโฆง

<sup>108</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 932/2564

<sup>109</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 38/2546 ที่ 39/2546 ที่ 40/2546 ที่ 41/2546 ที่ 42/2546 ที่ 488/2546 ที่ 656/2551 ที่ 20/2553 ที่ 360/2553 ที่ 446/2554 และที่ 53/2555

<sup>110</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 46/2547 ที่ 589/2550 ที่ 65/2555 ที่ 660/2555 ที่ 917/2556 ที่ 659/2557 ที่ 1033/2557 และที่ 578/2565

<sup>111</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 80/2564

และหากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจคำสั่งดังกล่าว ให้ไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในหกสิบวัน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมาวันที่ 9 ธันวาคม 2557 ผู้ฟ้องคดีขอขยายเวลาการออกโฉนดที่ดินเพื่อยื่นฟ้องต่อศาล แต่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับเรื่องและทำการออกโฉนดที่ดินแก่วัดศรีโขง เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2558 จึงฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 60663 ดังกล่าว แล้วสั่งให้ที่ดินกลับมาเป็นของผู้ฟ้องคดี เห็นว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีตรวจสอบที่มาของที่ดินพิพาทจากพยานบุคคลและหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากคู่กรณีทั้งสองฝ่าย และมีคำสั่งว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ของธรณีสงฆ์ ผู้ขอ คือ วัดศรีโขง มีสิทธิในที่ดินดีกว่า จึงเห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดศรีโขง หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจโดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทและประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาล ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อพิสูจน์สิทธิ หรือหากเห็นว่าการสั่งการดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีทราบคำสั่งเมื่อใดไม่ปรากฏ แต่ปรากฏตามหนังสือขอขยายเวลาการออกโฉนดที่ดินที่ส่งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีในวันที่ 9 ธันวาคม 2557 อันแสดงให้เห็นว่าผู้ฟ้องคดีทราบถึงคำสั่งดังกล่าวแล้ว เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสารภี ที่ 27/2557 ลงวันที่ 1 ตุลาคม 2557 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่ง โดยไม่ชอบ ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดศรีโขงของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) หาใช่เป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดอันเกิดจากการออกคำสั่ง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) และจำต้องมีคำบังคับ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันไม่ เนื่องจากคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาล เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีโดยมิได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้เงิน หรือส่งมอบทรัพย์สิน หรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใดแต่อย่างใด และการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ให้ยื่นฟ้องต่อศาลภายในหกสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่ง อันเป็นกฎหมายเฉพาะ เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 จึงเป็นการนำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อล่วงเลยกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย<sup>112</sup>

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินที่ระบุ แต่เพียงว่าหากผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ยื่นคำขอไม่พอใจคำสั่งโดยเห็นว่าตนเองมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง กรณีย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่าเป็นคำสั่งที่ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองไว้ในคำสั่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 50 วรรคหนึ่ง เมื่อไม่ปรากฏว่า เจ้าพนักงานที่ดินได้แจ้งข้อความให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายหลัง ระยะเวลาสำหรับการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองจึงขยายเป็นหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งตามพระราชบัญญัติเดียวกัน มาตรา 50 วรรคสาม หากผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินแล้วได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองภายในระยะเวลา

<sup>112</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 325/2560

หนึ่งปีกรณีย่อมเป็นการยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 50 วรรคสาม<sup>113</sup>

## 4.2 แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ ที่วินิจฉัยว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

-กรณีที่มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้ฝ่ายหนึ่งมีสิทธิในที่ดินดีกว่าอีกฝ่ายที่คัดค้านไว้ว่า มูลคดีเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน การที่ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น จำต้องวินิจฉัยก่อนว่าที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือเป็นของผู้คัดค้าน หลังจากนั้นจึงจะมีคำสั่งในการการออกโฉนดที่ดิน กรณีเป็นคดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1425 ตำบลดอนรัก อำเภอหนองจิก จังหวัดปัตตานี แต่นางมาลี และ นาง จ. เจ้าของ น.ส. 3 ก. เลขที่ 1856 และนาย น. เจ้าของโฉนดที่ดินเลขที่ 22260 ได้โต้แย้งสิทธิในที่ดิน ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดรุกกล้าที่ดินของผู้คัดค้าน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปัตตานีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ การออกโฉนดที่ดินที่มีผู้โต้แย้งสิทธิกันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 จึงได้มีคำสั่งที่ 5/2547 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2547 สอบสวนเปรียบเทียบให้นางมาลี และ นาง จ. มีสิทธิดีกว่าผู้ฟ้องคดีในที่ดินส่วนที่คัดค้านและมีคำสั่งที่ 6/2547 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2547 สอบสวนเปรียบเทียบให้นาย น. มีสิทธิดีกว่าผู้ฟ้องคดีในที่ดินส่วนที่คัดค้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า น.ส. 3 ก. เลขที่ 1425 และโฉนดที่ดินเลขที่ 22260 ที่ผู้คัดค้านใช้เป็นหลักฐานในการคัดค้านโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบทั้งสองฉบับดังกล่าวและเพิกถอนหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1425 ส่วนที่รุกกล้าที่ดินของผู้ฟ้องคดี การที่ศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบที่ 5/2547 และที่ 6/2547 ลงวันที่ 11 มีนาคม 2547 รวมทั้งการออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 1425 และโฉนดที่ดินเลขที่ 22260 ออกโดยชอบหรือไม่นั้น ศาลต้องวินิจฉัยก่อนว่าเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือนางมาลี นาง จ. และนาย น. ผู้คัดค้าน คดีนี้จึงเป็นคดีสิทธิในที่ดินที่ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาคดี<sup>114</sup>

ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฟ้องว่า นาง ต. ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 3475 ต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ซึ่งที่ดินแปลงดังกล่าวมีแนวเขตติดกับที่ดินผู้ฟ้องคดีทั้งสองตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 3574 ในการรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าวผู้ฟ้องคดีทั้งสองโต้แย้งโดยไม่ชอบรับรองแนวเขตที่ดิน แต่ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ใช้อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 และมีคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ที่ 4/2564 เรื่อง คำสั่ง

<sup>113</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 65/2555 และที่ 917/2556

<sup>114</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 784/2547

สอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 20 มกราคม 2564 ว่า ผู้ขอมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้คัดค้าน ซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองเห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนกระบวนการและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ที่ 4/2564 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 20 มกราคม 2564 พิจารณาแล้วเห็นว่า ถึงแม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นเจ้าของที่ดินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ออกคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ที่ 4/2564 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 20 มกราคม 2564 จะเป็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่เมื่อพิจารณาเหตุแห่งการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีทั้งสองอ้างว่าที่ดินพิพาทที่นาง ต. ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นที่ดินแปลงข้างเคียง คิดเป็นเนื้อที่ 40.5 ตารางวาซึ่งผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้โต้แย้งคัดค้านโดยไม่ขอรับรองแนวเขตที่ดินและผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ใช้สิทธิฟ้องนาง ต. ต่อศาลจังหวัดสงขลา เป็นคดีความแพ่งหมายเลขดำที่ พ 477/2564 เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งศาลจังหวัดสงขลาได้รับประทับฟ้องไว้เรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2564 ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจะฟ้องขอให้เพิกถอนกระบวนการและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสงขลา สาขาหาดใหญ่ ที่ 4/2564 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 20 มกราคม 2564 แต่ก็เพื่อให้มีผลเป็นการลบล้างคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่วินิจฉัยสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทว่าเป็นของนางเตือนใจ คดีจึงเป็นคดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดิน และเป็นส่วนหนึ่งของคดีความแพ่งหมายเลขดำที่ พ 477/2564 ของศาลจังหวัดสงขลา คดีนี้จึงไม่ใช่ข้อพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง แต่อยู่ในอำนาจพิพากษาศาลยุติธรรม<sup>115</sup>

แม้ผู้ฟ้องคดีจะคัดค้านว่าคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างไรก็ตาม คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งแปลง การที่ศาลจะพิจารณาว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะต้องให้ได้ความเสียก่อนว่าที่ดินพิพาทดังกล่าวเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองนอกเหนือจากหลักฐานใบจอง หรือเป็นที่ดินศาลเจ้าซึ่งประชาชนใช้ร่วมกันซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะ กรณีจึงเป็นการพิพาทโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งต้องวินิจฉัยตามประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยต้องวินิจฉัยถึงสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดี ตลอดจนหลักฐานการใช้ที่ดินทำประโยชน์ของชาวบ้านในบริเวณที่พิพาทดังกล่าว ดังนั้น คดีนี้จึงมีประเด็นโต้แย้งสิทธิในที่ดิน จึงเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลยุติธรรม<sup>116</sup>

ข้อพิพาทในคดีนี้มีสาเหตุผู้ฟ้องคดีทั้งสองยื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยอ้างว่าได้ครอบครองที่ดินแปลงพิพาทต่อเนื่องจากนาย ก. ปรากฏว่านาง อ. ได้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้อง

<sup>115</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 848/2565

<sup>116</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 432/2548

คดี โดยอ้างว่าตนเองเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทในฐานะเป็นผู้จัดการมรดกของนาย ก. ทั้งยังเป็นทายาทตามพินัยกรรมของนาย ก. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ทำการสอบสวนเปรียบเทียบคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่ในวันนัดหมายนาง อ. มิได้ไปพบผู้ถูกฟ้องคดี จึงเห็นว่าเป็นกรณีที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายมีอาจเจรจายินยอมตกลงกันได้ จึงพิจารณาสั่งการตามคำสั่งที่ 36/2547 ให้ออกโฉนดที่ดินให้กับนาง อ. ในนามผู้จัดการมรดกของนาย ก. พร้อมทั้งแจ้งคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่าย ผู้ฟ้องคดีทั้งสองจึงยื่นคำฟ้องศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งที่ 36/2547 ด้วยเหตุผลสองประการด้วยกันคือ ประการที่หนึ่งเมื่อนาง อ. มิได้ไปพบผู้ถูกฟ้องคดีในวันนัดหมายเพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบ จึงถือได้ว่านาง อ. ไม่ประสงค์ที่จะคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองอีกต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีจึงควรพิจารณาพยานเอกสารและหลักฐานของฝ่ายผู้ฟ้องคดีทั้งสองฝ่ายเพียงฝ่ายเดียว ประการที่สอง ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกล่าวอ้างว่า ที่ดินพิพาทมีชื่อนาย ก. และผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้แจ้งการครอบครองไว้ ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 นาย ก. ได้นำรังวัดที่ดินเฉพาะส่วนของตนและออกเป็น น.ส. 3 ไปแล้ว ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นี้จึงเป็นของผู้ฟ้องคดีที่ 1 ทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมของนาย ก. จึงไม่รวมถึงที่ดินพิพาท เมื่อพิเคราะห์คำกล่าวอ้างประการที่หนึ่งของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ประกอบการพิจารณาดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยกรณีนาง อ. มิได้ไปพบผู้ถูกฟ้องคดีในวันนัดหมายเพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามวิธีการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 นั้น เป็นกรณีที่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นสำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่จะต้องดำเนินการอย่างไร ซึ่งจากกรณีปัญหาดังกล่าว กรมที่ดินได้กำหนดแนวทางการดำเนินการไว้ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0719.3/ว.24834 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2543 ว่า ในการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 หากผู้ขอออกโฉนดที่ดินหรือผู้โต้แย้งมาพบพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกำหนดนัดฝ่ายเดียว โดยอีกฝ่ายหนึ่งมิได้มาตามกำหนดนัดโดยมิได้แจ้งข้อขัดข้องให้ทราบ ย่อมถือว่าคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ชอบที่จะสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการไปตามพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำการสอบสวนเปรียบเทียบและพิจารณาสั่งการไปแล้วนั้น จึงถือได้ว่าเป็นการปฏิบัติให้เป็นไปตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการตามแนวทางที่กรมที่ดินกำหนดไว้เป็นการชอบแล้ว สำหรับคำกล่าวอ้างของผู้ฟ้องคดีทั้งสองในประการที่สองนั้น ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เป็นข้อพิพาทที่มีมูลคดีเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับนาง อ. อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม<sup>117</sup>

เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี โดยอ้างว่าซื้อที่ดินพิพาทมาจากกองพระราชมรดกของสมเด็จพระนางเจ้ารำไพพรรณี พระบรมราชินีในรัชกาลที่ 7 มีหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 392 หมู่ที่ 1 ตำบลเพ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง แต่ปรากฏว่าวัดบ้านเพคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยกล่าวอ้างว่าวัดบ้านเพเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทตามหลักฐาน ส.ค. 1 ฉบับดังกล่าวเช่นกัน จึงถือได้ว่าเป็นการโต้แย้งและกล่าวอ้างถึงความเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงเดียวกัน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนเปรียบเทียบคู่กรณีทั้งสองฝ่ายและสั่งการว่าวัดบ้านเพเป็นฝ่ายมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่

<sup>117</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 427/2548



ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดีแล้วมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น มูลคดีจึงเป็นกรณีโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างผู้ฟ้องคดีกับวัดบ้านเพ แม้ศาลฎีกาจะมีคำพิพากษาที่ 2563/2546 เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2546 ในคดีที่วัดบ้านเพฟ้องขับไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากที่ดินพิพาทโดยยกฟ้องแล้วก็ตาม แต่ไม่ปรากฏในทางพิจารณาของศาลฎีกาว่าที่ดินพิพาทตกเป็นสิทธิครอบครองของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำอุทธรณ์ว่าคดีมิได้ต้องวินิจฉัยเรื่องสิทธิครอบครองในที่ดินว่าเป็นของบุคคลใด เนื่องจากศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาดังกล่าวแล้วนั้นไม่ต้องด้วยแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ดังนั้น การที่ศาลเพิกถอนคำสั่งของผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งให้โฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีตามคำขอนั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองที่ดินตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ หลังจากนั้นจึงมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินต่อไป ประเด็นหลักแห่งคดีจึงเป็นการโต้แย้งเรื่องสิทธิในทรัพย์สินที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม<sup>118</sup>

คดีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 148 หมู่ที่ 3 ตำบลเชิงทะเล อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ต่อเนื่องจาก นาย ช. ซึ่งเป็นปู่ของผู้ฟ้องคดี อีกทั้งเป็นผู้แจ้งการครอบครองเดิมมาโดยตลอด แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) ของที่ดินแปลงดังกล่าวไปยื่นคำขอรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี เจ้าหน้าที่รังวัดแจ้งว่าไม่อาจดำเนินการรังวัดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจาก ผู้จัดการมรดกของร้อยตำรวจตรี ค. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินไว้ก่อนผู้ฟ้องคดี โดยอ้างหลักฐานแบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค.1) แปลงเดียวกัน ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้จัดการมรดกของร้อยตำรวจตรี ค. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินแปลงพิพาท โดยพิจารณาว่านาย ธ. ผู้จัดการมรดกของร้อยตำรวจตรี ค. มีสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดี จึงได้มีคำสั่งที่ 16/2560 ลงวันที่ 19 กันยายน 2560 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน สั่งการให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ธ. ผู้ฟ้องคดีจึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ซึ่งในการที่ศาลจะวินิจฉัยว่าคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีได้ใช้ดุลพินิจโดยชอบหรือไม่ และการแก้ไขความเดือดร้อนให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ย่อมต้องพิจารณาให้ได้ความว่า ร้อยตำรวจตรี ค. หรือผู้ฟ้องคดี เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทดีกว่ากัน ซึ่งการพิจารณาดังกล่าวย่อมกระทบต่อสิทธิในทางทรัพย์สินของเอกชน โดยต่างฝ่ายต่างต้องพิสูจน์การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินที่ได้ยื่นคำขอรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินเป็นสำคัญ เนื้อหาตามคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีที่ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน จึงเป็นกรณีที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาคู่ครองและรับรองสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>119</sup>

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 3382 เลขที่ดิน 41 ตำบลวานรนิวาส อำเภovanรนิวาส จังหวัดสกลนคร ต่อมา นาง อ. ได้ยื่นคำขอลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2561

<sup>118</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 537/2548

<sup>119</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 114/2564

ขออนุญาตที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 2845 ตำบลวานรนิวาส จังหวัดสกลนคร ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าว โดยอ้างว่ารังวัดทับที่ดินของตนเองทั้งแปลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงนัดทำการสอบสวนเปรียบเทียบ และมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแปลงพิพาทให้แก่นาง อ. ผู้ขอ ตามคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสกลนคร สาขาวานรนิวาส ที่ 4/2563 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2563 เรื่อง สอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 จากนั้น ได้มีหนังสือ ที่ สน 0020.03/1991 ลงวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2563 แจ้งคำสั่งการสอบสวนเปรียบเทียบให้ผู้ฟ้องคดีทราบ แต่ผู้ฟ้องคดีมีความเห็นว่า คำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง อ. ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ถูกต้อง จึงฟ้องคดีต่อศาลขอให้ศาลสั่งให้คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และระงับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง อ. โดยอาศัยแผนที่พิพาทในคดีที่ฟ้องร้องกันไม่ถูกต้องและไม่สอดคล้องกับข้อวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาคำข้อย่างฟ้องแล้วเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 4/2563 ลงวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2563 ซึ่งการที่ศาลจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีนั้น ศาลจะต้องวินิจฉัยให้แน่ชัดก่อนว่าผู้ฟ้องคดีหรือนาง อ. มีสิทธิในที่ดินพิพาทเหนือกว่ากัน จึงเป็นเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>120</sup>

4.2.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ที่วินิจฉัยว่าคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

-กรณี que เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งตามที่ได้วินิจฉัย แต่ผู้ฟ้องคดีซึ่งอาจจะอยู่ในฐานะผู้ยื่นคำขอหรือในฐานะผู้คัดค้านเห็นว่า การสั่งการของเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบหรือการสั่งการ

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือ แจ้งให้บริษัท ส. ยื่นคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดินในเวลาภายหลังประกาศการแจกโฉนดที่ดินครบกำหนดแล้ว ซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ อีกทั้งยังใช้อำนาจสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินในส่วนที่บริษัท ส. ได้แย้งคัดค้าน โดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบที่ดินในส่วนดังกล่าว และขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบ จึงเป็นกรณีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากการดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้องรูปแบบที่กฎหมายกำหนด และเป็นการเลือกปฏิบัติไม่เป็นธรรมเป็น จึงคดีพิพาทตามพ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากคำสั่งดังกล่าว และกรณีดังกล่าวต้องมีคำสั่งเป็นการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวซึ่งเป็นไปตามที่กำหนดในพ.ร.บ.ดังกล่าว มาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสถานะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง<sup>121</sup>

หมายเหตุ คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า ในการสอบสวนเปรียบเทียบผู้ฟ้องคดีกับบริษัท ส. เจ้าพนักงานที่ดินถือตามหลักฐานที่บริษัท ส. ได้โต้แย้งคัดค้าน ในวันรังวัดออกโฉนดที่ดิน ซึ่งถือว่ามี การโต้แย้ง

<sup>120</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 363/2565

<sup>121</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 822/2547

สิทธิในที่ดินแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบและวินิจฉัยว่า กรณีผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือถึงบริษัท ส. ให้ยื่นคำขอคัดค้านเพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบ เป็นการนำไปสู่ขั้นตอนการพิจารณาออกคำสั่งทางปกครอง คือการออกโฉนดที่ดิน การกระทำดังกล่าวมิใช่คำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับเสียหายที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง และการที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเพียงบางส่วน ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวโดยยื่นฟ้องบริษัท ส. เป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดนครราชสีมา จึงเป็นกรณีโต้แย้งสิทธิในที่ดินซึ่งศาลยุติธรรมจะต้องวินิจฉัยสิทธิในที่ดินที่มีการโต้แย้งเสียก่อนที่จะสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง ศาลไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา

นาง พ. ได้อาศัยหลักฐาน น.ส. 3 เลขที่ 937/935 ขอลงโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอคัดค้านการรังวัด ออกโฉนดที่ดินดังกล่าวโดยอ้างว่าซื้อที่ดินมาจากนาง ม. ซึ่งเป็นพี่สาวของนาง อ. หรือนาง พ. แต่ไม่ได้ทำสัญญาเป็นลายลักษณ์อักษรและครอบครองทำประโยชน์ โดยไม่ทราบว่านาง พ. เป็นเจ้าของที่ดินแปลงพิพาท มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการจัดให้มีการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 และมีคำสั่งที่ 16/2552 ลงวันที่ 24 เมษายน 2552 ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่นางพิมพ์พาจิ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการสอบสวนเปรียบเทียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นการดำเนินการโดยไม่เป็นธรรม ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย และเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งที่ 16/2552 ลงวันที่ 24 เมษายน 2552 อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และเมื่อเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 แล้วมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาง อ. หรือนาง พ. ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ โดยที่ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2552 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาล ปกครองเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2552 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในหกสิบวัน นับแต่วันทราบคำสั่งตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด และภายในระยะเวลาการฟ้องคดีตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 49 จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาเป็นให้รับคำฟ้องไว้พิจารณา<sup>122</sup>

หมายเหตุ คดีนี้นาง อ. หรือนาง พ. เป็นผู้มีชื่อในฐานะผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงพิพาทตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เลขที่ 937/935 และการที่นาง อ. หรือนาง พ. ทำสัญญาให้นาย ส.เช่าที่ดินแปลงพิพาทนั้น เป็นการที่นาง อ. หรือนาง พ. ได้ครอบครองที่ดินแปลงพิพาท เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ตกลงซื้อที่ดินแปลงพิพาทด้วยวาจากับนาง อ. หรือนาง พ. นั้น ย่อมตกเป็นโมฆะ ตามมาตรา 456 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับนางมาลีก็มีผู้ถือสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงพิพาทตามกฎหมาย จึงมิได้ทำให้ผู้ฟ้องคดีเกิดสิทธิในที่ดินแปลงพิพาทแต่อย่างใด การที่บิดามารดาของผู้ฟ้องคดีเข้า

<sup>122</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 360/2553

ครอบครองโดยการพักอาศัยอยู่ในบ้านบนที่ดินแปลงพิพาทนั้นก็เป็นการครอบครองโดยอาศัยสิทธิตามสัญญาเช่า จึงไม่อาจถือได้ว่านาง พ. ได้สละเจตนาครอบครองที่ดินแปลงพิพาท เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีมีเอกสารสิทธิใดๆ มาแสดงการเป็นเจ้าของผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินแปลงพิพาท กรณีจึงมีอาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเสียหายหรือได้รับความเดือดร้อนที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

แม้คดีนี้จะเป็นคดีพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนก็ตาม แต่เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่มีอำนาจตัดสินว่าที่ดินพิพาทควรเป็นของใคร โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน จึงเป็นการกระทำทางปกครอง เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่เป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งโดยใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีขอให้เพิกถอนคำสั่งออกโฉนดที่ดิน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบกับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)<sup>123</sup>

หมายเหตุ คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยว่า เมื่อผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากการรังวัดเพื่อก่อโฉนดที่ดินดังกล่าวทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง และการที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทเป็นสิทธิของผู้ใด จึงเป็นคดีเรื่องสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม

เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ได้ออกคำสั่งลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2558 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน รายนาย ด. ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ด. เป็นการใช้อำนาจที่มีตามกฎหมายกำหนด ซึ่งผลกระทบต่อบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 เมื่อผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่พิพาทและให้ชดเชยค่าเสียหาย กรณีจึงเป็นคดีพิพาทที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินที่พิพาท แต่ในการพิจารณาดำเนินการเพื่อก่อโฉนดที่ดินในที่ดินดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ด. ผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจเสียหายหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหาย ที่ผู้ฟ้องคดีได้รับจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จำต้องมีคำสั่งตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่ง ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และการฟ้องคดีในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรค

<sup>123</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 302/2546

สอง นั้น ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวเสียก่อน เนื่องจากเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครอง ที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการ ไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อยู่แล้ว ส่วนการฟ้องคดี เกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการออกคำสั่งทาง ปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ไม่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการ สำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้โดยเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาล ปกครองฯ มาตรา 42 วรรคสอง และเมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่ง ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2558 โดยระบุว่า หากผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในคำสั่ง โดยเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิ ในที่ดินดีกว่า และ ประสงค์จะฟ้องศาลให้ฟ้องศาลยุติธรรม หรือหากเห็นว่าการสั่งการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง อันเป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าวเมื่อใด แต่การที่ผู้ฟ้องคดีนำ คดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นโดยตนเองเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2558 นั้น ถือได้ว่าเป็นการฟ้องคดีภายใน กำหนดเวลาหกสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง และภายในหนึ่ง ปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 51<sup>124</sup>

คดีมีประเด็นต้องพิจารณาว่าคำสั่งตามหนังสือ ที่ พล 0022.07.2/6018 ลงวันที่ 21 กันยายน 2543 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่ออกหลักฐาน น.ส.3 ก. ให้ผู้ฟ้องคดี เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลเห็น ว่า ก่อนที่ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำขอออกหลักฐาน น.ส.3 ก. โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 195 ผู้ถูกฟ้องคดีทราบ อยู่แล้วว่า มีผู้ร้องเรียนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบว่าหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 195 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ตั้งคณะกรรมการตรวจสอบแล้วผลการตรวจสอบปรากฏว่า ผู้แจ้งการครอบครอง แปลงดังกล่าวไม่ได้ครอบครองที่ดินพิพาทอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และบริเวณที่ดินพิพาท ยังมีสภาพเป็นป่าไม้สมบูรณ์ ไม่มีร่องรอยการเข้าครอบครองทำประโยชน์แต่อย่างใด ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงได้ ทหารหรือกรมที่ดิน จึงเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการแจ้งการครอบครองที่ดินพิพาทยังไม่ได้ ช้อยุติว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกหลักฐาน น.ส.3 ก. โดยหลักการแล้วผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ จะต้องตรวจสอบให้แน่ชัดว่าที่ดินแปลงที่นำรังวัดเพื่อออก น.ส.3 ก. นั้น เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดินตาม ส.ค. 1 เลขที่ 195 ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาสอบสวนของผู้ว่าราชการจังหวัดหรือไม่ ผู้แจ้ง ส.ค.1 ดังกล่าวได้ ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ และสามารถออกโฉนดที่ดินหรือไม่ เพราะหากที่ดินที่ขอออก น.ส.3 ก. เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดิน ส.ค.1 เลขที่ 195 และแจ้งว่าได้ครอบครอง ที่ดินโดยไม่ชอบตามพ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา 5 ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมไม่สามารถ ออกหลักฐาน น.ส.3 ก. ได้ตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ฯ ข้อ 5 ซึ่งกรมที่ดินได้วางหลักเกณฑ์

<sup>124</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 544/2558

ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการวินิจฉัยจำหน่ายหลักฐาน ส.ค.1 ออกจากทะเบียนจดทะเบียนการครอบครองที่ดินต่อไป คณะกรรมการได้ตรวจสอบแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีขอลงหลักฐาน น.ส.3 ก. เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 195 และผู้แจ้งการครอบครองที่ดินมิได้ครอบครองที่ดินพิพาทก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ จึงเป็นการแจ้งการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา 5 ที่ดินพิพาทจึงไม่สามารถออกหลักฐาน น.ส.3 ก. ได้ กรณีเช่นนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาว่า ส.ค.1 ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะอนุมัติให้จำหน่าย ส.ค.1 แปลงพิพาทหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รายงานต่อผู้ว่า แต่ดำเนินการปิดประกาศการออกหลักฐาน น.ส.3 ก. และมีผู้คัดค้าน ผู้ถูกฟ้องคดีได้อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคหนึ่ง มีคำสั่งไม่ดำเนินการออก น.ส.3 ก. ให้ผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่า ส.ค.1 ไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องจำหน่ายออกจากทะเบียนการครอบครองนั้น การดำเนินการดังกล่าวโดยผู้ถูกฟ้องคดีไม่ได้สอบสวนพยานหลักฐานของผู้โต้แย้งคัดค้าน มิใช่การสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นเพียงการสั่งการทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เนื่องจากการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึงจะต้องทำการสอบสวนทั้งผู้ขอออก น.ส.3 ก. และมีผู้คัดค้าน แล้วนำพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนมาเปรียบเทียบว่าพยานฝ่ายใดน่าเชื่อถือ และมีคำสั่งต่อไป โดยอาจจะสั่งให้ออกหลักฐาน น.ส.3 ก. หรือไม่ออกหลักฐาน น.ส.3 ก. ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ เมื่อยังไม่เป็นที่ยุติว่าหลักฐาน ส.ค.1 เลขที่ 195 ชอบหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องรายงานถึงรายละเอียดของผลการสอบสวนจ่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 23/2513 เรื่อง จำหน่ายหลักฐาน ส.ค.1 ออกจากทะเบียนการครอบครองที่ดินฯ เสียก่อน แต่ผู้ถูกฟ้องคดีหาได้ดำเนินการแต่กลับปิดประกาศออกหลักฐาน น.ส.3 ก. และอาศัยอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคหนึ่ง แล้วมีคำสั่งตามหนังสือ ที่ พล 0022.07.2/6018 ลงวันที่ 21 กันยายน 2543 ว่าไม่ดำเนินการออกหลักฐาน น.ส.3 ก. ให้ผู้ฟ้องคดี โดยอ้างว่าหลักฐาน ส.ค.1 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว จึงไม่ถูกต้องตามกฎหมายและกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือ ที่ พล 0022.07.2/6018 ลงวันที่ 21 กันยายน 2543<sup>125</sup>

เมื่อบทบัญญัติมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้ ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์หากมีฝ่ายใดโต้แย้งสิทธิ ให้เจ้าหน้าที่ที่ดิน มีอำนาจทำการสอบสวนทำการเปรียบเทียบ หากทำการตกลงกันได้ ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลงกัน แต่หากไม่สามารถตกลงกันให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามที่ตนเห็นสมควร ประกอบกับเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการโต้แย้งคัดค้านการขอลงโฉนดที่ดินโดยวิธีการเดินสำรวจ ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินและสอบเขตที่ดิน พ.ศ. 2529 ข้อ 22 และข้อ 29 กำหนดว่ากรณีที่มีการ

<sup>125</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 40/2547

โต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับแนวเขตที่ดิน ในชั้นรังวัดที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่บันทึกถ้อยคำไว้ แล้วเสนอเจ้าพนักงานที่ดิน เมื่อครบกำหนดประกาศแจกโฉนดที่ดินแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ แต่หากไม่สามารถตกลงกันให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการตามที่ตนเห็นสมควร และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0619/26572 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2538 เรื่อง ทหารหรือการปฏิบัติราชการ ได้วางแนวปฏิบัติไว้ว่าในการคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินจะต้องพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วยว่าผู้คัดค้านเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินที่จะโต้แย้งสิทธิในการออกโฉนดที่ดินหรือไม่ หากเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และช่วงรังวัดได้บันทึกถ้อยคำ (ท.ด. 16) ไว้แล้ว ก็ถือได้ว่าการโต้แย้งสิทธิเรื่องออกโฉนดที่ดินแล้ว และเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาโนนสูง) พิจารณาแล้วเห็นชอบ ตามบันทึกข้อความสอบสวนเปรียบเทียบที่เห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนเนื้อที่ 1 งาน 47 ตารางวา โดยไม่รวมเนื้อที่ส่วนที่บริษัท ส. จำกัด และนาง ข. คัดค้าน และได้มีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดีจำนวนเนื้อที่ 1 งาน 47 ตารางวา จึงเป็นการปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของกรมที่ดินแล้ว ส่วนอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ไม่มีระเบียบกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำหนังสือแจ้งแก่ผู้ที่ไม่ได้คัดค้านภายหลังประกาศแจกโฉนดที่ดิน ครอบคลุมแล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีนำคำคัดค้านของบริษัทดังกล่าวมาพิจารณา จึงไม่ชอบนั้น เห็นว่า กรณีนี้บริษัท ส. จำกัด ไม่ได้มีคำขอคัดค้านในชั้นประกาศแจกโฉนดที่ดิน แต่มีการโต้แย้งคัดค้านในชั้นรังวัดที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถนำคำคัดค้าน ในชั้นรังวัดที่ดิน มาพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงและกฎหมาย และพิจารณาไปตามพยานหลักฐานที่ปรากฏได้ ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>126</sup>

เมื่อประธานบัตรของผู้ฟ้องคดีมีกำหนดวันหมดอายุในวันที่ 26 พฤษภาคม 2535 ดังนั้นผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ที่มีสิทธิอ้างการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่เคยได้ประธานบัตรทำเหมืองแร่มาก่อนได้ และผลการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินของสำนักงานที่ดินจังหวัดพังงา ปรากฏว่าผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้เข้าครอบครองในที่ดินมาประมาณ 9 ถึง 10 ปี จริง ส่วนผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างเพียงว่าทับที่ประธานบัตรของบริษัทซึ่งปัจจุบัน ได้สิ้นอายุลงแล้วแต่ไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด กับทั้งไม่สามารถนำพยานมาโต้แย้งข้อพิพาทดังกล่าวได้ทั้งในกระบวนการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีและในกระบวนการพิจารณาของศาลชั้นต้น จึงรับฟังได้ว่า ภายหลังจากที่ประธานบัตรหมดอายุลงในปี พ.ศ. 2535 แล้ว ผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้ง 7 คน เข้าครอบครองในที่ดินดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้แจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้เข้ามาบุกรุกที่ดินของผู้ฟ้องคดีนั้น ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการในระหว่างที่อายุของประธานบัตรยังไม่หมดอายุ แต่หลังจากประธานบัตรหมดอายุลงแล้วผู้ฟ้องคดีไม่เคยดำเนินคดีกับผู้ใด ส่วนการที่ผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินแจ้งข้อมูลต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามใบไต่สวน (น.ส. 5) ว่าได้ที่ดินมาโดยการรับให้จากนาย ส. กับพวก และได้เข้าทำประโยชน์โดยปลูกมะพร้าว มะม่วงหิมพานต์ เหมือนกันทั้ง 7 คน โดยไม่ปรากฏความสัมพันธ์เกี่ยวข้องระหว่างกัน ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า มีพิรุธนั้น เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าที่ดินพิพาททั้ง 7 แปลง มีเนื้อที่เพียงแปลงละ 29 ถึง 60

<sup>126</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 209/2554

ตารางวา จึงอยู่ในวิสัยที่อาจมอบให้แก่กันได้ตามปกติ ประกอบกับการออกโฉนดที่ดินในกรณีดังกล่าวมุ่งพิสูจน์ข้อเท็จจริงในการครอบครองในที่ดิน ของผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทในขณะที่มีการประกาศเดินสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น หากที่ดินพิพาทมิใช่ที่ดินที่ผู้อื่นมีสิทธิครอบครองเหนือผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินแล้ว บุคคลดังกล่าวย่อมมีสิทธิยื่นคำขอสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินในกรณีดังกล่าวได้ สำหรับเรื่องระยะเวลาการครอบครองที่มีการระบุแตกต่างกันนั้น การให้ถ้อยคำของผู้ใหญ่บ้านตามใบไต่สวน (น.ส. 5) เป็นการให้ถ้อยคำเมื่อวันที่ 3 วันที่ 4 และวันที่ 11 มิถุนายน 2542 แต่การสรุปรายงานของคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินได้รายงานเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2546 ซึ่งเป็นระยะเวลาที่ห่างกันประมาณ 4 ปี ดังนั้น เมื่อรวมระยะเวลาดังแต่จุดตั้งต้นจนถึงระยะเวลาในวันที่จัดทำเอกสารทั้งสองกรณีจึงมีความสอดคล้องกัน ไม่มีพิรุณหรือผิดปกติแต่ประการใด และการที่ผู้ขอสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินบางราย ไม่ไปยื่นยื่นเอกสารหลักฐานและถ้อยคำที่ได้ให้ไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในวันสอบสวนเปรียบเทียบนั้นย่อมมีผลเป็นการปฏิเสธการสอบสวนเปรียบเทียบดังกล่าว ดังนั้น เมื่อการสอบสวนเปรียบเทียบไม่สามารถตกลงกันได้ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเพื่อแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบที่ดินพิพาทแล้วมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ที่มีพยานหลักฐานรับฟังได้ว่าบุคคลดังกล่าวได้ครอบครองในที่ดินพิพาทจริง จึงเป็นการดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 กำหนดไว้เมื่อไม่สามารถรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินพิพาท ในขณะที่ผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินพิพาท มีหลักฐานที่จะรับฟังได้ว่าเป็น ผู้ครอบครองในที่ดินพิพาทจริง ผู้นำสำรวจรังวัดที่ดินพิพาททั้ง 7 คน จึงเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้นำสำรวจรังวัดออกโฉนดที่ดินทั้ง 7 คน จึงเป็นการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>127</sup>

นาง ฉ. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินตาม น.ส. 3 เลขที่ 28 หมู่ที่ 7 ตำบลนางลือ อำเภอมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท โดยผู้ฟ้องคดีมีคำขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากที่ดินที่ขออออกโฉนดมีที่ดินบางส่วนเป็นของผู้ฟ้องคดี ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบผลการสอบสวนเปรียบเทียบทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ จึงส่งเรื่องให้ฝ่ายรังวัดทำแผนที่พิพาทเพื่อให้ทราบแนวเขตและเนื้อที่ ภายหลังจากนั้นผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบอีกครั้ง และมีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดชัยนาทสั่งการให้ออกโฉนดที่ดินให้นาง ฉ. ผู้ขอ เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นข้อโต้แย้งในการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามกฎหมาย ที่จะทำการสอบสวนเปรียบเทียบได้ และเมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีก็มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควรตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคหนึ่ง และในการสอบสวนเปรียบเทียบผู้ถูกฟ้องคดีได้รับฟังถ้อยคำของ ผู้ฟ้องคดีและนาง ฉ. ประกอบกับการพิจารณารูปแผนที่พิพาทที่ช่างรังวัดทำขึ้นเปรียบเทียบกับรูปแผนที่ตาม น.ส. 3 ทั้งผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาคำวินิจฉัยจากคำพิพากษาของศาลจังหวัดชัยนาท โดยผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่าพยานหลักฐานของนาง ฉ. มีน้ำหนักทำให้เชื่อได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นของนาง ฉ. ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดชัยนาทให้ออกโฉนดที่ดิน

<sup>127</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 303/2549



ในทาง ฉ. เห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจและใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคหนึ่ง คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>128</sup>

ก. คดีที่วินิจฉัยว่าคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบ มีสถานะเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบอันเนื่องมาจากการโต้แย้งคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน นั้น เป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้รังวัดออกโฉนดที่ดิน และผู้โต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องพิจารณารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ และข้อเท็จจริงในการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทระหว่างผู้ขอออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน อันจะส่งผลกระทบต่อสถานะของผู้ร้อง และผู้ฟ้องคดีในการเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ร้องฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 8 มิถุนายน 2558 ที่สั่งการให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้อง ซึ่งเป็นผู้รังวัดออกโฉนดที่ดิน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>129</sup>

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 185378 ตำบลมะเรียง อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ต่อมา นาง ม. ได้นำหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 540 และเลขที่ 2603 ตำบลมะเรียง อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ไปยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้ทำการรังวัดที่ดินปรากฏว่า รังวัดรุกล้ำแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดีประมาณ 86 ตารางวา ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 29 มีนาคม 2555 โต้แย้งคัดค้านโดยอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว และนาง ม. ได้นำรังวัดรุกล้ำแนวเขตที่ดินของผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานที่ดินจึงดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบ และมีคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2556 สั่งการให้นาง ม. เป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการกระทำของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา เป็นการไม่ถูกต้อง จึงนำคดีนี้มายื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่รังวัดที่ดินใหม่ เห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 อันเป็นกฎหมายปกครอง มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบตามอำนาจหน้าที่ คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เมื่อผู้ฟ้องคดีเป็นคู่กรณีในการออกคำสั่งดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากคำสั่ง ส่วนคำขอที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำการรังวัดที่ดินของ ผู้ฟ้องคดีใหม่

<sup>128</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 15/2552

<sup>129</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 183/2563

นั้นยอมแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดีได้ว่าประสงค์ให้การรังวัดและการสอบสวนเปรียบเทียบในการออกโฉนดที่ดินของนาง ม. ไม่มีผล คือ ให้เพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2556 นั้นเอง จึงเป็นกรณีที่ศาลสามารถกำหนดคำสั่งบังคับให้ได้ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งก่อนฟ้องคดี เมื่อกรณีนี้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 กำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วทำให้ฟ้องคดีภายในระยะเวลาหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 1 พฤศจิกายน 2556 จึงเป็นการนำคดีมาฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง ประกอบกับพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 49 การที่ศาลชั้นต้นไม่รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาโดยเห็นว่า ผู้ฟ้องคดียังไม่เป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี แต่ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นฟ้องด้วย เมื่อผู้ออกคำสั่งตามคำฟ้องในคดีนี้คือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา จึงเห็นควรกำหนดตัวผู้ถูกฟ้องคดีให้ถูกต้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลชั้นต้นเป็นรับคำฟ้องไว้พิจารณาและกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมาเป็นผู้ถูกฟ้องคดี<sup>130</sup>

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินเลขที่ 6232/2552 ลงวันที่ 17 สิงหาคม 2552 ตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 2998 ต่อผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาชุมพวง) แต่ในการรังวัดเมื่อวันที่ 13 พฤศจิกายน 2552 นาย ผ. เจ้าของที่ดินข้างเคียง และนาย จ. ผู้ใหญ่บ้านผู้แทนนายอำเภอชุมพวงได้คัดค้านการรังวัด ผู้ถูกฟ้องคดีได้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาชุมพวง ที่ 20/2553 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2553 เรื่อง สอบสวนเปรียบเทียบคัดค้านการออกโฉนดที่ดินที่ขอรังวัด ตามความในมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ว่าจากการสอบสวนปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีนำรังวัดออกโฉนดที่ดินรुकกล้าที่ดินข้างเคียง จึงสั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเท่าที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์หรือตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 2998 ที่ผู้ฟ้องคดีนํายื่นเป็นหลักฐานประกอบคำขอออกโฉนดที่ดิน โดยให้กันส่วนที่นำรังวัดรुकกล้าที่ดินแปลงข้างเคียงของผู้คัดค้านที่มีหลักฐานชัดเจนออก ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ถูกต้อง ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีขาดหายไป จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาชุมพวง ที่ 20/2553 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2553 และให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินตามผู้ฟ้องคดีนำทำการรังวัด กรณีนี้เห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบ อันเนื่องมาจากการโต้แย้งคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครองและการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เมื่อคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่สามารถ

<sup>130</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 659/2557

ออกโฉนดที่ดินได้ตามแนวเขตที่ผู้ฟ้องคดีนำทำการรังวัด ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการออกคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นกรณีที่ศาลมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง กำหนดให้ฝ่ายที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาในการสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีมีหนังสือที่ นม 0019.13/5269 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2553 แจ้งคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดนครราชสีมา สาขาชุมพวง ที่ 20/2553 ลงวันที่ 23 มิถุนายน 2553 ที่สั่งให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีเท่าที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์หรือตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 2998 แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม 2553 จึงเป็นการยื่นฟ้องภายในกำหนดระยะเวลาตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 49 และมาตรา 51 ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคสอง ศาลปกครองจึงรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้<sup>131</sup>

คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 เป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาตรา 5 การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แต่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องยื่นฟ้องภายใน 60 วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ต้องอุทธรณ์ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้โดยเฉพาะ และมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนด ใน พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเกินกำหนด ระยะเวลาดังกล่าวโดยอ้างเหตุจำเป็นว่า ได้อุทธรณ์คำสั่งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีหนังสือแจ้งไม่รับอุทธรณ์ล่าช้า ปรากฏว่าหนังสือแจ้งดังกล่าวเป็นการแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการตามคำสั่งเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีมีการพิจารณาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใหม่ อันเป็นเพียงการยืนยันคำสั่งทางปกครองเดิม ไม่อาจรับฟังเป็นเหตุจำเป็นตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 52 ได้<sup>132</sup>

ข. คดีที่วินิจฉัยว่าศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีได้ ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

<sup>131</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 446/2554

<sup>132</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 46/2547

การพิจารณาว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นคดีประเภทใด ต้องพิจารณาจากข้อหาที่บรรยายมาในคำฟ้องและคำขอของผู้ฟ้องคดีขอมาเป็นหลัก การฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นคดีปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ซึ่งศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เนื่องจากผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดเห็นว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดังกล่าวออกทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดครอบครองทำประโยชน์อยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าจะมีคำขออื่นอีกหลายประการก็ตาม แต่คดีนี้พิจารณาจากข้อเท็จจริงตามคำฟ้องแล้วเห็นได้อย่างชัดเจนว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินซึ่งเป็นข้อหาหลัก การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน (ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5) ในการออกหนังสือสำคัญทางราชการเพื่อแสดงแนวเขต ที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดในอันที่จะเปลี่ยนแปลง สงวน หรือระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดในการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินพิพาท การออกนส.ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติฯ พ.ศ. 2539 มาตรา 5 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งฯ พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึงแม้ว่าจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าที่ดินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังเป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้ เพื่อวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไป ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง ซึ่งพอจะเทียบเคียงได้กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลซึ่งได้วินิจฉัยวางแนวไว้ตามคำวินิจฉัยที่ 1/2551 ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่า การที่ศาลปกครองจะพิพากษาเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดทำการให้ตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดได้นั้น ศาลต้องวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติเสียก่อนว่าที่ดินส่วนที่พิพาทเป็นที่ดินทุ่งด้านสาธารณประโยชน์ หรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งเจ็ดอันเป็นการวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้รับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณา โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการต่อไปตามรูปคดี<sup>133</sup>

คำฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 เกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบกรณีการขออนุญาตที่ดินพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มีคำสั่ง

<sup>133</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 661/2551

ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง ถึงแม้ว่าจะต้องพิจารณาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าที่ดินแปลงพิพาทเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดี หรือของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไป ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง<sup>134</sup>

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งว่านาย ส. มีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ฟ้องคดี จึงสามารถออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ส. ได้ นั้น เห็นว่า คำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ฟ้องคดีในอันที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีในการเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาท จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึงแม้ว่าการที่ศาลจะวินิจฉัยว่าคำสั่ง ของผู้ถูกฟ้องคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ได้ความเสียก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิ ครอบครองในที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ก็ตาม ประเด็นดังกล่าวนี้จึงเป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาล ปกครอง มีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้ เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบ ด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ ถูกฟ้องคดีอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไป ทั้งนี้ ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดี ปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง<sup>135</sup>

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนการรังวัดสอบเขตที่ดินที่ ดำเนินการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้มีการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในที่ดิน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1144 ของนาย. ทับทางสาธารณประโยชน์และที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวเป็นการ ใช้อำนาจตามมาตรา 69 ทวิ วรรคสองและวรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายที่ดินของ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่มีผล ทางกฎหมายเป็นการก่อตั้งสถานภาพสิทธิครอบครองในที่ดินของนาย ย. จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วย กฎหมายของคำสั่งทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาล ปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) การที่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่รังวัดสอบเขตที่ดินและการแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ที่ดินของนาย ย. ทับทาง สาธารณประโยชน์และที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน แต่หากจะต้องพิจารณาถึงสิทธิในที่ดินก็เป็นประเด็น เกี่ยวพันที่ศาลปกครองก็มีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>134</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 385/2551

<sup>135</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 295/2551

ของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบของ  
ที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง<sup>136</sup>

ในการพิจารณาว่าคดีที่ฟ้องนั้นเป็นคดีประเภทใด อยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ต้องพิจารณาจาก  
ข้อกล่าวหาที่บรรยายมาใน คำฟ้องและคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาเป็นหลัก การฟ้องคดีขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิก  
ถอนคำสั่งทางปกครองเป็นคดีปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของ ศาลปกครองตาม  
พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และศาล  
ปกครองมีอำนาจกำหนด คำบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา  
หรือมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูก  
ฟ้องคดีที่สั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างคร่อมคลองสาธารณะประโยชน์ (คลองสามวัง) อันจะ  
กระทบต่อสถานภาพของสิทธิของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ในการก่อสร้างถนนคอนกรีตและอาคารสิ่งปลูกสร้างเป็นการ  
ถาวร คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5  
และผู้ฟ้องคดีทั้งสี่มีความประสงค์ขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเนื่องจาก  
เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทาง  
ปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง  
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึงแม้ว่าจะมีประเด็นเกี่ยวพันกับเรื่องสิทธิใน  
ที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นประเด็นรอง หากแม้ศาลจะต้องพิจารณาเรื่องสิทธิในที่ดิน ก็เป็นเพียง  
ประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วย  
กฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไปได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบของ  
ที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง<sup>137</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งให้รื้อถอนอาคาร (รั้วคอนกรีต) ของผู้  
ฟ้องคดี ตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเลขที่ นน 52005/920 จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติ  
ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่ง  
ทางปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของศาลปกครอง ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ  
มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึงแม้ว่าในที่สุดจะมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินว่าที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีก่อสร้างรั้วพิพาท  
เป็นที่ถนนสาธารณะหรือไม่ก็ตาม แต่ผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ  
คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีเลขที่ นน 52005/920 โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสิทธิในที่ดิน แต่หากแม้จะต้องพิจารณา  
ก็เป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัย ก่อนได้เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบ  
ด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไปได้ ตามระเบียบของ  
ที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง<sup>138</sup>

<sup>136</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 247/2551

<sup>137</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 903/2550

<sup>138</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 902/2550

คดีนี้เป็นกรณีพิพาทเกี่ยวกับ การรังวัดแบ่งแยกที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่ทำให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีขาดหายไป ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้อง นำไปสู่การจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งของ ศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏตามคำฟ้องเห็นได้ว่า เหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 รังวัดแบ่งแยกที่ดินของนาง ม. ซึ่งเป็นที่ดินแปลงข้างเคียงกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีคลาดเคลื่อนทำให้เนื้อที่ดินของผู้ฟ้องคดีขาดหายไปทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย จึงขอให้เพิกถอนการรังวัดและการจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินดังกล่าว โดยที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีปัญหาการบุกรุกที่ดิน เพื่อพิพาทกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับนาง ม. แต่อย่างใด ดังนั้น คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 วรรคหนึ่ง และพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึงแม้ว่าการที่ศาลจะวินิจฉัยว่าคำสั่งจดทะเบียนแบ่งแยกที่ดินชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ศาลจำเป็นต้องพิจารณาให้ความเสียก่อนว่า ที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้รังวัดรวมเข้าไปในที่ดินของนาง ม. เป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีหรือไม่ ซึ่งเป็นประเด็นพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ในที่ดินก็ตาม ประเด็นดังกล่าวเป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้ เพื่อที่จะวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 อันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไปได้ ทั้งนี้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง<sup>139</sup>

ค. คดีที่วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินดังกล่าวบางส่วน โดยอ้างว่าบริษัท ป. นำรังวัดทับที่ดินของผู้ฟ้องคดีบางส่วน ซึ่งผู้ฟ้องคดีและนาย ท. ได้ครอบครองทำประโยชน์มาประมาณ 15 ปี โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ต่อมา บริษัท ป. ได้ยื่นฟ้อง จำเลยแต่ละรายเป็นคดีใหม่ตามส่วนของที่ดินที่พิพาท โดยได้ยื่นฟ้องขับไล่ นาย ท. เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2555 เป็นจำเลยให้ออกจากที่ดินพิพาท ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจังหวัดเชียงใหม่ ผู้ถูกฟ้องคดี (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาสันป่าตอง) ได้มีหนังสือแจ้งให้บริษัท และผู้ฟ้องคดีมาพบเพื่อทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 แต่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ซึ่งต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีได้พิจารณาผลการสอบสวนเปรียบเทียบและ ได้มีคำสั่งลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2555 สั่งการให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่บริษัท ป. และได้แจ้งคำสั่งพร้อมทั้งสิทธิการฟ้องคดีให้ผู้ฟ้องคดีทราบ ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2555 ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสอบสวนเปรียบเทียบและคำสั่งดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ตามคำสั่งลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2555 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ

<sup>139</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 749/2549

การโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน เห็นว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาอาศัยอำนาจตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบ อันเนื่องมาจากการโต้แย้งคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดิน นั้น เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย ที่มีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องพิจารณาถึง การดำเนินการว่าถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการของการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงสาระของคำสั่งทางปกครองนั้นประกอบด้วย กล่าวคือ คำสั่งตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องพิจารณารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับบริษัท ป. อันถือว่าเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจดุลพินิจสั่งการได้ ตามที่เห็นสมควรก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งการอย่างใดก็ได้ หากแต่หมายความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสั่งการภายหลังจากที่ได้เปรียบเทียบแล้วว่า คู่กรณีฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากันตามพยานหลักฐานที่ได้แสวงหา... ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในการ ออกโฉนดที่ดินได้ แต่โดยที่ศาลปกครองชั้นต้นยังมิได้แสวงหาข้อเท็จจริงให้เพียงพอแก่การวินิจฉัยในประเด็นความเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะรายให้แก่บริษัท ป. ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 ซึ่งรวมถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ที่ผู้ฟ้องคดีได้กล่าวอ้างการครอบครองและทำประโยชน์มาในคำฟ้อง กรณีจึงยังมีได้ความขัดแย้งซึ่งข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญที่มีผลเป็นการพิสูจน์การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำฟ้อง ดังนั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง โดยยังมิได้พิจารณาในประเด็นดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และมีเหตุอันสมควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินกระบวนพิจารณาใหม่ให้ถูกต้องแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งตามรูปคดีต่อไป<sup>140</sup> และแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่วินิจฉัยข้อเท็จจริงทำนองเดียวกัน<sup>141</sup>

เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ร้องสอดทั้งสามนำที่ดินตามหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ (น.ส. 3 ข.) เลขที่ 33 ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินซึ่งทับซ้อนที่ดินตามใบจอง (น.ส. 2) เลขที่ 34 ของผู้ฟ้องคดีกับพวก แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสามโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยกเลิกการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสาม กรณีจะเห็นได้ว่า

<sup>140</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 362/2557

<sup>141</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 351/2557 ที่ อ. 352/2557 ที่ อ. 353/2557 ที่ อ. 354/2557 ที่ อ. 355/2557 ที่ อ. 356/2557 และที่ อ. 360/2557



การสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดิน เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 60 ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 เมื่อผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อมิให้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องสอดทั้งสาม อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง พ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครอง<sup>142</sup>

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก สาขาพรหมพิราม) มีคำสั่งลงวันที่ 30 ธันวาคม 2554 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน โดยมีคำสั่งให้ ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ล. รุกกล้าเข้ามาในที่ดินแปลงดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงนำคดีมาฟ้องรวมสามข้อหา ข้อหาที่หนึ่งฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ลงวันที่ 30 ธันวาคม 2554 ข้อหาที่สองฟ้องขอให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือนผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดให้ปฏิบัติงานและมีพฤติกรรมการบริการประชาชนที่ดี และข้อหาที่สามฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งเจ็ดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ต่อมาศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องในข้อหาที่หนึ่ง ข้อหาที่สอง และในส่วนที่ฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (อธิบดีกรมที่ดิน) และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ 7 ไว้พิจารณา คงรับคำฟ้องเฉพาะในข้อที่สามและในส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (กรมที่ดิน) ไว้พิจารณา ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะในข้อหาที่หนึ่ง เห็นว่า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกโฉนด คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดินได้คัดค้านการรังวัดแล้ว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ได้มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ล. ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ การแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ศาลมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามพระราชบัญญัติเดียวกัน มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจตามตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5<sup>143</sup>

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินตามโฉนดที่ดินเลขที่ 44376 ตำบลไชยสถาน อำเภอเมืองน่าน จังหวัดน่าน ต่อมา นางสาว น. ได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดน่านตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 95 ตำบลไชยสถาน อำเภอเมืองฯ จังหวัดน่าน ซึ่งเป็นที่ดินข้างเคียงด้านทิศเหนือของผู้ฟ้องคดี เมื่อรังวัดแล้วผู้ฟ้องคดีเห็นว่า นางสาว น. ได้นำรังวัดรุกกล้าที่ดินของตนเป็นเนื้อที่ประมาณ 12 ตารางวา และได้ยื่นคำขอคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของนางสาว

<sup>142</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 2/2563

<sup>143</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 93/2556

น. เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดน่านจึงได้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 แล้วมีคำสั่งลงวันที่ 10 มิถุนายน 2557 สั่งว่านางสาว น. มีสิทธิในที่ดินที่พิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดี และแจ้งสิทธิให้ฝ่ายที่ไม่พอใจคำสั่งไปฟ้องคดีต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องโต้แย้งคำสั่งดังกล่าวของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดน่าน กรณีจึงเห็นได้ว่า การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดน่านซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 อันเป็นกฎหมายปกครอง มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบตามอำนาจหน้าที่ คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดน่านดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 เมื่อผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>144</sup>

ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย ที่ 27/2558 ที่ 28/2558 ที่ 29/2558 ที่ 30/2558 ที่ 31/2558 ที่ 33/2558 ที่ 35/2558 และที่ 36/2558 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2558 เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนด โดยเห็นควรออกโฉนดที่ดินให้แก่บริษัท ไอพีดี แพคเกจจิ้ง จำกัด ผู้ขอออกโฉนดที่ดินตามคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ทับที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองทำประโยชน์ ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย ที่ 27/2558 ที่ 28/2558 ที่ 29/2558 ที่ 30/2558 ที่ 31/2558 ที่ 33/2558 ที่ 35/2558 และที่ 36/2558 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2558 และเพิกถอน น.ส. 3 ก. เลขที่ 2553 เลขที่ 2554 เลขที่ 2811 เลขที่ 2812 เลขที่ 4017 เลขที่ 4018 เลขที่ 4020 และเลขที่ 4021 ตำบลแม่น้ำ อำเภอกะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เห็นว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีตามคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย ที่ 27/2558 ที่ 28/2558 ที่ 29/2558 ที่ 30/2558 ที่ 31/2558 ที่ 33/2558 ที่ 35/2558 และที่ 36/2558 ลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2558 เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีผลเป็นการก่อตั้งสิทธิในที่ดินให้แก่บริษัท ไอพีดี แพคเกจจิ้ง จำกัด และกระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดีเกี่ยวกับการครอบครองในที่ดินที่พิพาท คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>145</sup>

การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 นำ น.ส. 3 ก. เลขที่ 1376 ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นหลักฐานในการขอลอกโฉนดที่ดิน จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ตามมาตรา 59 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ 14 ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่กำหนดให้ออกโฉนดที่ดิน

<sup>144</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 1033/2557

<sup>145</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 1280/2559

ให้กับผู้มีสิทธิในที่ดิน การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 สั่งว่า หากไม่มีการฟ้องคดีภายใน 60 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่ง ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เจ้าพนักงานที่ดินจะดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ขอต่อไป ถือเป็น การสั่งสอบสวนเปรียบเทียบที่ไม่เป็นไป ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาไชยา เรื่อง โต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อุทธรณ์ว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาท เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม นั้น คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่ง สำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาไชยา เรื่อง โต้แย้งสิทธิในที่ดิน ที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจาก เมื่อปรากฏแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่าได้ออก น.ส. 3 ก. หรือ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือจดทะเบียนแจ้งเอกสารรายงานการจดทะเบียน อสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้ใดโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็ควรเสนอเรื่องให้อธิบดี กรรมที่ดินหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิใช่สั่งให้ คู่กรณี ไปดำเนินการทางศาลภายใน 60 วัน นับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าว ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทางศาล อันเป็นการฟ้องกล่าวหาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่ง ทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ใน อำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>146</sup>

การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาอาศัยอำนาจตามมาตรา 60 แห่ง ประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบอันเนื่องมาจากการโต้แย้งคัดค้านการรังวัดออก โฉนดที่ดิน นั้น เป็นการใช้อำนาจ ตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ขอรังวัด ออกโฉนดที่ดิน และผู้โต้แย้งคัดค้าน จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามพ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องพิจารณารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์ ในที่ดินพิพาทระหว่างผู้ขอออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน อันจะส่งผลกระทบต่อสถานะของผู้ ร้อง และผู้ฟ้องคดีในการเป็นผู้มีสิทธิ ในที่ดินพิพาท ดังนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้คัดค้านการออกโฉนดที่ดินของ ผู้ร้องฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งลงวันที่ 8 มิถุนายน 2558 ที่สั่งการให้ออกโฉนดที่ดิน ให้แก่ผู้ร้องซึ่งเป็นผู้ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน อันเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ ชอบด้วยกฎหมายตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>147</sup>

เมื่อพิจารณาคำบรรยายฟ้องประกอบคำขอท้ายคำฟ้อง และเอกสารประกอบคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี โดยตลอดแล้วแปลความได้ว่า ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอตามแบบ ท.ด. 9 ต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยประสงค์จะให้ผู้ถูกฟ้อง คดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาดำเนินการจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามมาตรา 1367 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นการยื่นคำขอจดทะเบียนสิทธิในที่ดินโดยประการอื่นนอกจาก

<sup>146</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 718/2562

<sup>147</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 183/2563

นิติกรรมตามมาตรา 77 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับข้อ 9 (3) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2497) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินซึ่งได้มาโดยการครอบครอง พ.ศ. 2551 ซึ่งเป็นความประสงค์เดียวกับที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดราชบุรี ประกอบกับเมื่อผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี ผู้ฟ้องคดียังคงยืนยันว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอจดทะเบียนการได้มาโดยการครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1367 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปใช้สิทธิขออายัดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแทน และแจ้งว่ากรณีนี้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดิน ไม่มีกฎหมายให้กระทำไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นการปฏิเสธไม่รับคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงเป็นการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งทางปกครอง อันเป็นคดีพิพาทตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่า นาย น. ยกที่ดิน น.ส. 3 ที่พิพาทให้ผู้ฟ้องคดีโดยเสนาหาและผู้ฟ้องคดีครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่นาย น. ยกให้มา โดยความสงบและเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ และเป็นผู้อยื่นคำขอจดทะเบียนการได้มา โดยการครอบครอง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิเสธไม่รับคำขอจดทะเบียน ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากคำสั่งปฏิเสธของ ผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ส่วนคำขอของผู้ฟ้องคดี ที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้จะเป็นคำขอที่ไม่สอดคล้องกับคำบรรยายฟ้องของผู้ฟ้องคดี แต่ก็พอเข้าใจได้ว่า ผู้ฟ้องคดีประสงค์จะขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปฏิเสธไม่รับคำขอจดทะเบียนดังกล่าว ซึ่งศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขคำขอได้ตามข้อ 37 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ฯ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นคำขอที่ศาลกำหนดค่าบังคับให้ได้ตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับ คำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ นั้น ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย จึงมีคำสั่งกลับ เป็นให้ศาลปกครองชั้นต้นดำเนินการสอบสวนพิจารณาต่อไป หากเห็นว่าคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีเป็นไปตามเงื่อนไขการฟ้องคดีประการอื่น ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองกำหนดไว้แล้วให้มีคำสั่งรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาต่อไป<sup>148</sup>

หมายเหตุ คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาว่า คดีนี้เหตุแห่งการฟ้องคดีสืบเนื่องจากการที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอ ลงวันที่ 23 พฤษภาคม 2559 ต่อผู้ถูกฟ้องคดี แจ้งว่าผู้ฟ้องคดีได้สิทธิครอบครองที่ดินของผู้อื่นตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) เลขที่ 168 (ที่ถูก คือ เลขที่ 168/39) หมู่ที่ 2 ตำบลหนองขวาง อำเภอบึงสามพัน จังหวัดราชบุรี หากมีการโอนเปลี่ยนแปลงสิทธิใดๆ ในที่ดินดังกล่าวให้แจ้งผู้ฟ้องคดีด้วย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งในคำขอว่า การจะขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งการทำนิติกรรมในที่ดินไม่มีกฎหมายให้ทำได้ เมื่อพิจารณาคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีแล้วเห็นว่า คำสั่งดังกล่าวหาไม่ผลทางกฎหมายในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน รั้งบ หรือมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดี

<sup>148</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 156/2563

ถูกโต้แย้งสิทธิในการครอบครองที่ดินดังกล่าวแต่อย่างใด ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 กรณีจึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 42 วรรคหนึ่ง

ผู้ฟ้องคดีเป็นเจ้าของที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 140/17 หมู่ที่ 5 ตำบลละอุ่นใต้ อำเภอละอุ่น จังหวัดระนอง เนื้อที่ 5 ไร่ 82 ตารางวา และเทศบาลตำบลละอุ่นเป็นเจ้าของที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 17 หมู่ที่ 5 ตำบลละอุ่นใต้ อำเภอละอุ่น จังหวัดระนอง เนื้อที่ 3 ไร่ 14 ตารางวา ต่างฝ่ายต่างยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานที่ดินจังหวัดระนอง) และคัดค้านการออกโฉนดที่ดินซึ่งกันและกันในจำนวนเนื้อที่ 3 งาน 29 5/10 ตารางวา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระนองได้ทำการสอบสวนเปรียบเทียบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีกับเทศบาลตำบลละอุ่นไม่สามารถตกลงกันได้ และเจ้าพนักงานที่ดินได้พิจารณาว่าที่ดินพิพาทเนื้อที่ 3 งาน 29 5/10 ตารางวา นั้น เทศบาลตำบลละอุ่นเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าผู้ฟ้องคดี จึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่ง ที่ 30/2554 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 ออกโฉนดที่ดินในส่วนที่พิพาทเนื้อที่ 3 งาน 29 5/10 ตารางวา ให้แก่เทศบาลตำบลละอุ่น และต่อมา เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดระนองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นการออกคำสั่งโดยไม่ถูกต้องตามแนวทางที่กรมที่ดินได้วางระเบียบ และวิธีปฏิบัติเอาไว้ เกี่ยวกับการระบุกรณีพิพาทและระยะเวลายื่นคำฟ้องสำหรับยื่นคำฟ้องต่อศาลยุติธรรมและศาลปกครองไว้ในคำสั่ง จึงได้มีคำสั่งที่ 36/2554 เรื่อง แก้ไขเพิกถอนคำสั่ง ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2554 ให้แก้ไขข้อความในวรรคสามของคำสั่งที่ 30/2554 ลงวันที่ 8 กันยายน 2554 ดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 36/2554 ลงวันที่ 4 พฤศจิกายน 2554 คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>149</sup>

ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า เมื่อวันที่ 9 เมษายน 2545 วัดเขาไกรลาศได้ยื่นคำขอรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 (เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สาขาหัวหิน) โดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 275 อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ประมาณ 50 ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินที่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2184 - 2195/2525 ว่า ที่พิพาทเป็นที่ของวัดเขาไกรลาศ โดยในการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินดังกล่าวเจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มิได้ทำการรังวัดตามแผนที่พิพาทในคดีดังกล่าวซึ่งศาลจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้ให้จำศาลจัดทำขึ้นและโจทก์ จำเลยรับรองว่าถูกต้องแต่อย่างใด ทั้งๆ ที่ในคำพิพากษาให้ถือเขตติดต่อของที่ดินที่ปรากฏอยู่ในแผนที่พิพาทเป็นสำคัญ ทำให้ทับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 565 ที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาตั้งแต่ พ.ศ. 2497 โดยปลูกสร้างบ้านพักอาศัยเลขที่ 108 และ 108/1 ทั้งแปลง ผู้ฟ้องคดีได้คัดค้านการรังวัดดังกล่าว ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบ แต่คู่กรณีไม่สามารถตกลงกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงมีคำสั่งลงวันที่

<sup>149</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 917/2556

16 พฤศจิกายน 2554 ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่วัดเขาไกรลาศ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียสิทธิในที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 ดังกล่าว จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล ขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครองตามพ.ร.บ. จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)<sup>150</sup>

ง. คดีที่วินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อวันที่ 6 พฤษภาคม 2547 นาง น. และนาง ล. ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยอาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เลขที่ 20 หมู่ที่ 9 (3) ตำบลคำขวาง (โพธิ์ใหญ่) อำเภวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เนื้อที่ 2 ไร่ มีชื่อนาย ด. เป็นผู้แจ้งการครอบครองที่ดิน เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2498 และขอออกโฉนดที่ดินเป็น 2 แปลง ตามคำขอฉบับที่ 10380/553/2547 และฉบับที่ 10381/554/2547 ตามลำดับ นาง น. อ้างว่าได้ที่ดินโดยรับมรดกจากนาง ล. (มารดา) นางเหลื่อม ได้รับมรดกจากนาย ด. (ตา) นาง น. และนาง ล. ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินปลูกบ้านอยู่อาศัยและทำสวนครัว พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัด เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2547 ผู้ฟ้องคดีคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของ นาง น. แปลงเลขที่ดิน 55 และของนาง ล. แปลงเลขที่ดิน 56 ทั้งสองแปลงอ้างว่าตนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดี นาง น. และนาง ล. ต่างโต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาทแปลงเลขที่ดิน 55 และเลขที่ดิน 56 ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาท กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทั้งผู้ขอออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้าน นำพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเปรียบเทียบกันว่าพยานหลักฐานของฝ่ายใด จะมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากกว่ากัน แล้วจึงใช้ดุลพินิจสั่งการไปตามพยานหลักฐานที่สอบสวนเปรียบเทียบได้ตามที่เห็นสมควร<sup>151</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เลขที่ 69 หมู่ที่ 4 ตำบลเกาะช้าง (ปัจจุบันเป็นตำบลเกาะช้างใต้) อำเภอแหลมงอบ (ปัจจุบันเป็นอำเภอเกาะช้าง) จังหวัดตราด เนื้อที่ 25 ไร่ ส่วนนาง ว. อ้างว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 110 ตำบลเกาะช้างใต้ อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด เนื้อที่ 9 ไร่ 1 งาน 59 ตารางวา เมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2547 นาง ว. ได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคำขอฉบับที่ 31/44/48 ปรากฏตามรายงานผลการรังวัด (ร.ว. 3 ก.) ฉบับลงวันที่ 8 มีนาคม 2548 ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดเมื่อวันที่ 20 ธันวาคม 2547 ผลการรังวัดไม่ปรากฏว่าทับที่ข้างเคียงและเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงนามรับรองเขตครบทุกด้าน ส่วนผู้ฟ้องคดีได้นำหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 69 ไปยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ตามคำขอฉบับที่ 47/69/48 ลงวันที่ 28 ธันวาคม 2547 พนักงานเจ้าหน้าที่ออกไปทำการรังวัดเมื่อ

<sup>150</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 660/2555

<sup>151</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 469/2558

วันที่ 24 มกราคม 2548 ปรากฏตามรายงานผลการรังวัด (ร.ว. 3 ก.) ฉบับลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2548 ว่า ผู้ฟ้องคดีนำรังวัดที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 110 ตำบลเกาะช้างใต้ อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด ของนาง ว. บางส่วน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีหนังสือแจ้งให้นาง ว. ไปประวัชชีแนวเขตและลงชื่อรับรองเขตที่ดินทางไปรษณีย์แล้ว แต่ในวันทำการรังวัด นาง ว. ไม่ได้ไปประวัชชีแนวเขตที่ดิน ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือลงวันที่ 31 มกราคม 2548 แจ้งต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ให้ทำการรังวัดจัดทำแผนที่พิพาท ต่อมานาง ว. ได้ยื่นคำขอคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จำนวนสองฉบับ ตามคำขอที่ 1157/2548 เมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2548 และตามคำขอที่ 542/2548 เมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2548 จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีและนาง ว. ต่างโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่พิพาท ซึ่งมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่พิพาท กล่าวคือ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินต้องทำการสอบสวนทั้งผู้ขอออกโฉนดที่ดินและผู้โต้แย้งคัดค้าน แล้วนำพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนเปรียบเทียบกันว่าพยานหลักฐานของฝ่ายใดจะมีน้ำหนักน่าเชื่อถือมากกว่ากัน แล้วจึงมีอำนาจสั่งการไปตามที่เห็นสมควร คือ สั่งการไปตามพยานหลักฐานที่เปรียบเทียบได้ คดีจึงมีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีหรือนาง ว. เป็นผู้ที่มีสิทธิในที่ดินที่พิพาท... และเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพยานหลักฐานฝ่ายนาง ว. แล้ว เห็นว่า ฝ่ายนาง ว. มีหลักฐานที่ดินเป็น น.ส. 3 ก. เลขที่ 110 ออกโดยอาศัยหลักฐานตามแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เลขที่ 51 ซึ่งระบุว่า นาง ก. และนาย พ. เจ้าของที่ดินเดิมได้แจ้งการครอบครองที่ดินเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2498 ขณะแจ้งการครอบครองที่ดิน นาง ก. มีอายุ 57 ปี ส่วนนาย พ. มีอายุ 28 ปี โดยแจ้งว่าได้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์เป็นสวนยางพาราและมะพร้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 ซึ่งเมื่อนับอายุย้อนกลับไปในขณะที่นาง ก. มีอายุ 46 ปี ส่วนนาย พ. มีอายุ 17 ปี ประกอบกับนาย ช. เจ้าของที่ดิน ส.ค. 1 เลขที่ 40 ซึ่งเป็นที่ดินข้างเคียงและนาย อ. ได้ลงลายมือชื่อในแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) เลขที่ 51 เป็นพยานรับรองว่านาง ก. และนาย พ. ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2487 จริง ซึ่งเจือสมกับคำให้การของนาง ฉ. ภรรยาโดยชอบด้วยกฎหมายของนาย พ. และนาง ฉ. พยานซึ่งมีภูมิลำเนาและพักอาศัยในท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของที่ดินที่พิพาทให้ไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ขณะทำการสอบสวนเปรียบเทียบเมื่อวันที่ 21 พฤษภาคม 2551 ว่า เดิมที่ดินที่พิพาทมีนาง ก. และนาย พ. เป็นผู้ครอบครอง มีการทำประโยชน์เป็นสวนมะพร้าว โดยที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 51 กับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 69 ของผู้ฟ้องคดีมีกอไม้ไผ่ตงคั่นเป็นแนวเขตที่ดิน ต่อมานาง ว. ได้ซื้อที่ดินที่พิพาทจากนายเพียรเมื่อวันที่ 28 กันยายน 2528 และได้ทำประโยชน์เป็นสวนยางพาราในที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2528 ซึ่งรับกับเอกสารท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีฉบับลงวันที่ 14 มีนาคม 2548 โดยผู้ฟ้องคดีมีหนังสือแจ้งให้นาง ว. หยุดตัดไม้ยางพาราในเขตที่ดินที่พิพาท อีกทั้งเมื่อปี พ.ศ. 2543 นาง ว. นำหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 51 ไปยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าของที่ดินข้างเคียงได้ลงชื่อรับรองความถูกต้องของแนวเขตให้นาง ว. จากพยานหลักฐานดังกล่าวเชื่อได้ว่าที่ดินที่พิพาทเป็นที่ดินที่นาง ก. และนาย พ. เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อนาง ก. และนาย พ. แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) ต่อนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 นาง ก. และนาย พ. จึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่พิพาท และได้รับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อนาง ว. ซื้อที่ดิน ส.ค. 1 เลขที่ 51 มาจากนาย พ. ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทเดิม นาง ว. จึงเป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทต่อเนื่องมาจากผู้ซึ่งมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) และเป็นบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายให้มีสิทธิครอบครองในที่ดินที่พิพาทตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 21/2551 ลงวันที่ 24 มิถุนายน 2551 ที่วินิจฉัยว่านาง ว. มีสิทธิในที่ดินที่พิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งให้ออกโฉนดที่ดินในที่ดินที่พิพาทตามรูปแบบที่พิพาท (ร.ว. 9) ฉบับลงวันที่ 15 สิงหาคม 2549 เนื้อที่ 4 ไร่ 2 งาน 16 <sup>2</sup>/<sub>10</sub> ตารางวา ให้แก่นาง ว. จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>152</sup>

เมื่อในชั้นนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นว่าการให้ถ้อยคำของนาง ค. และนาย พ. เป็นเท็จ ประกอบกับบุคคลทั้งสองไม่มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ฟ้องคดีทั้งสอง จึงน่าเชื่อว่าที่ดินของนาง ค. ไม่มีแนวเขตติดต่อกับที่ดิน น.ส. 3 เลขที่ 336 ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและเจ้าของกรรมสิทธิ์รวมนำไปใช้เป็นหลักฐานในการขอออกโฉนดที่ดินแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่ไม่ใบจองและ น.ส. 3 เลขที่ 336 ระบุข้างเคียงด้านทิศตะวันออกจดนาง ค. น่าจะเกิดจากความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่แจ้งจดในขณะนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับผลการรังวัดเพื่อออกโฉนดที่ดินพิพาทครั้งแรกเมื่อวันที่ 27 พฤศจิกายน 2552 ที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมเป็นผู้รังวัดปักหลักเขตที่ดินไปตามการครอบครองด้วยตนเองโดยมีเจ้าของที่ดินข้างเคียงตกลงชี้เขต ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ปักหลักเขตที่ดินไว้ทุกมุมเขตที่ดินที่ทำการรังวัด โดยมีการลงนามรับรองเขตการครอบครองและแนวเขตที่ดินและให้ถ้อยคำ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ไม่มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ผลการรังวัดได้เนื้อที่รังวัดใกล้เคียงกับเนื้อที่ตามหลักฐานเดิม โดยรังวัดได้เนื้อที่ 10 ไร่ 23 ตารางวา มากกว่าเดิม 2 ไร่ 2 งาน 48 ตารางวา ดังนั้น เมื่อเกิดกรณีโต้แย้งสิทธิในที่ดินพิพาท แล้วผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งสองและผู้ถือกรรมสิทธิ์รวมได้ครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องในที่ดินตาม น.ส. 3 จากบิดา จึงย่อมได้รับสิทธิครอบครองในที่ดินตามที่บิดาของตนได้แสดงการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่จริง เมื่อดินพิพาทอยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถจะออกโฉนดที่ดินในส่วนดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับพวกได้ตามมาตรา 59 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ขณะที่พยานหลักฐานของฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้คัดค้าน มีน้ำหนักน่าเชื่อว่าที่ดินส่วนที่พิพาทเป็นของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงวันที่ 29 ธันวาคม 2554 ให้ออกโฉนดที่ดินแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองกับพวกจำนวน 10 ไร่ 23 ตารางวา เท่ากับเนื้อที่ที่ได้ทำการรังวัดในครั้งแรก ส่วนที่พิพาทที่เหลือ ผู้คัดค้านผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่จึงมีสิทธิในที่ดินดีกว่า จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>153</sup>

นาง ต. ให้ถ้อยคำในการสอบสวนเปรียบเทียบว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 24 รับมรดกจากนาง ก. (มารดา) มีการทำประโยชน์ในที่ดินโดยทำสวน บ่อเลี้ยงปลา และทำนาเต็มพื้นที่

<sup>152</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 607/2558

<sup>153</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 473/2560



นอกจากนั้น นาง ต. ส่งสำเนาคำพิพากษาของศาลจังหวัดปทุมธานี และศาลอุทธรณ์ภาค 1 ชำงตัน ที่พิพากษาว่า นาง ต. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 24 ด้านทิศเหนือในส่วนที่อยู่ในแนวเขตสีแดงตามแผนที่วิวาท ส่วนผู้ฟ้องคดี ขอเลื่อนการให้ถ้อยคำในการสอบสวนเปรียบเทียบออกไป หลังจากนั้น ผู้ฟ้องคดีได้มาพบ พนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2552 และให้ถ้อยคำว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 24 เป็นที่ดินตามใบไต่สวนเลขที่ 496 และมีการออกโฉนดที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ตามคำพิพากษาของศาลจังหวัดปทุมธานี คดีหมายเลขแดงที่ 132/2532 ไปแล้ว โดยที่ดินที่นาง ต. นำมาออกโฉนดที่ดินเป็นที่ดินตามใบไต่สวนเลขที่ 495 เป็นของอำแดง ว. (มารดาของนาย จ.) ซึ่งเป็นที่ดินคนละแปลงกับที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 24 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุตรของนาย จ. จึงขอคัดค้านการออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากนาง ต. มิได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าว อันเป็นกรณีและผู้ฟ้องคดีโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ภาค 1 ที่พิพากษาว่า นาง ต. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 24 ด้านทิศเหนือในส่วนที่อยู่ในแนวเขตสีแดง ตามแผนที่วิวาท โดยไม่ปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้แสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างของผู้ฟ้องคดี ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏว่า นาย อ. กับพวก โดยผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับมอบอำนาจร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามหนังสือลงวันที่ 30 เมษายน 2541 ว่า เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ไม่ตรวจสอบความถูกต้องของหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 24 ที่นาง ต. นำมาขอออกโฉนดที่ดิน ซึ่งจังหวัดปทุมธานีและกรมที่ดินแจ้งผลการตรวจสอบตามหนังสือลงวันที่ 26 พฤศจิกายน 2541 ว่า หลักฐาน ส.ค. 1 ดังกล่าวตรงกับ ส.ค. 1 และทะเบียนการครอบครองที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินอำเภอและตรงกับหลักฐานทะเบียนที่ดินส่วนกลาง กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าผู้ฟ้องคดีมีสิทธิในที่ดินตาม ส.ค. 1 เลขที่ 24 หมู่ที่ 3 ตำบลคูบางหลวง อำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี ด้านทิศเหนือในส่วนที่อยู่ในแนวเขตสีแดงตามแผนที่วิวาทดีกว่านาง ต. ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 145 วรรคสอง (2) ข้อเท็จจริงจึงต้องรับฟังตามคำพิพากษาของ ศาลอุทธรณ์ภาค 1 ว่า นาง ต. ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 24 เฉพาะส่วนที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดินจริง นาง ต. จึงมีสิทธิในที่ดินพิพาทดีกว่าผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งที่ 6/2553 ลงวันที่ 25 มกราคม 2553 ให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินพิพาทให้แก่ นาง ต. จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>154</sup>

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ตรวจสอบหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1186 ที่นาย ส. นำมาแสดงแล้ว ปรากฏว่า ที่ดินตามหลักฐานดังกล่าว เดิมมีชื่อนาย บ. เป็นผู้มีสิทธิครอบครอง ต่อมา นาง บ. รับมรดกมาจากนาย บ. เมื่อวันที่ 8 ธันวาคม 2528 และได้ขายที่ดินให้แก่ นาย ส. เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2546 ประกอบกับการตรวจสอบรูปแผนที่ ตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. ดังกล่าว และระวางรูปถ่ายทางอากาศหมายเลข 4829 III แผนที่ 35 และที่ดินข้างเคียงทั้งสี่ด้าน รวมถึงรูปแผนที่ในการออกโฉนดที่ดินตลอดจน ระยะเวลาครบถ้วนแล้ว เชื่อว่าที่ดินที่นาย ส. นำรังวัดกับที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1186 ตำบลนาโพธิ์ อำเภอสวี จังหวัดชุมพร เป็นที่ดินแปลงเดียวกัน และเมื่อความปรากฏแล้วว่า ที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1186 ดังกล่าว มีชื่อของนาย ส. ปรากฏในหลักฐานทางทะเบียน ซึ่งตามข้อสันนิษฐานของกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>154</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1063/2559

มาตรา 1373 นาย ส. จึงมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ฟ้องคดีซึ่งไม่มีหลักฐานอื่นใดมาแสดงอ้างแต่เพียงว่าครอบครองและทำประโยชน์อยู่เท่านั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งที่ 10/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ส. ตามที่ได้นำรังวัดไว้ แต่ไม่รวมพื้นที่ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวร กรณีจึงเห็นได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ใช้อำนาจและใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควรตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 วรรคหนึ่ง แล้ว ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งที่ 9/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และคำสั่งที่ 10/2552 ลงวันที่ 17 มีนาคม 2552 ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ส. จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>155</sup>

กรณีจึงเห็นได้ว่า ผลการรังวัดดังกล่าวได้เนื้อที่ 13 ไร่ 95 ตารางวา น้อยกว่าเดิม 1 ไร่ 1 งาน 75 ตารางวา พื้นที่ข้างเคียงก็สอดคล้องกับหลักฐานที่ดินเดิมตามที่ปรากฏใน (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 115 ซึ่งนาย ส. ได้นำมายื่นเพื่อขอออกโฉนดที่ดิน แต่หลักฐานที่ดินตาม (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 1674 หรือเลขที่ 1665 ตำบลกองอำเภอกรโกลาส จังหวัดสุโขทัย ของผู้ฟ้องคดีนั้น ผลการตรวจสอบปรากฏว่า (น.ส.3) เลขที่ 37 หมู่ที่ 1 หรือหมู่ที่ 3 ตำบลกอง ซึ่งออกให้แก่ นาย ห. เมื่อวันที่ 6 สิงหาคม 2513 ซึ่งเป็นหลักฐานเดิมก่อนออก (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 1674 หรือเลขที่ 1665 เมื่อตรวจสอบกับฉบับผู้ถือซึ่งอยู่ในสารบบ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 1674 หรือเลขที่ 1665 แล้วพบว่า บริเวณที่เขียนว่าหมู่ที่ 3 มีรอยแก้ไข และผู้ฟ้องคดีให้ถ้อยคำตามบันทึกการสอบสวนเปรียบเทียบ ลงวันที่ 24 กันยายน 2552 ว่าเป็น (น.ส. 3) เลขที่ 37 หมู่ที่ 1 แต่เจ้าหน้าที่ตรวจสอบกับทะเบียนครอบครองที่ดินแล้วปรากฏว่าไม่ตรงกับทะเบียนครอบครองที่ดินที่รับแจ้ง หลักฐานการครอบครอง ส.ค.1 เลขที่ 37 เมื่อปี พ.ศ. 2497 ถึงปี พ.ศ. 2498 ในหมู่ที่ 1 หรือหมู่ที่ 3 ตำบลกอง และไม่พบสารบบที่ดินหรือหลักฐานในการออก (น.ส. 3) เลขที่ 37 เมื่อตรวจสอบทะเบียนครอบครองที่ดินหมู่ที่ 1 ตำบลกอง อำเภอกรโกลาส จังหวัดสุโขทัย เลขที่ 37 แล้วพบว่า มีชื่อนาย บ. และนาง ก. เป็นผู้แจ้งการครอบครองไว้ เนื้อที่ประมาณ 2 งาน 37 ตารางวา แต่ไม่มีการหมายเหตุว่าได้ออกเป็นหลักฐานที่ดินประเภทอื่น ต่อมาได้ทำการรังวัดเปลี่ยนจาก น.ส. 3 เป็น (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 1674 และมีการแก้ไขเลขที่ (น.ส. 3 ก.) เป็นเลขที่ 1665 ออกให้แก่ นาย ห. เนื้อที่ประมาณ 7 ไร่ 3 งาน 25 ตารางวา เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2535 แต่ทะเบียนครอบครองที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 8) เลขที่ 1674 ระบุว่า มีชื่อนาย น. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินเนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ 3 งาน 1 ตารางวา โดยนาย น. ได้นำ น.ส. 3 ก. ดังกล่าวมายื่นคำขอออกเป็นโฉนดที่ดินเลขที่ 25013 ตำบลกอง อำเภอกรโกลาส จังหวัดสุโขทัย เนื้อที่ประมาณ 8 ไร่ 2 งาน 73 ตารางวา เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2548 ส่วนทะเบียนครอบครองที่ดินหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 8) เลขที่ 1665 ระบุว่า มีชื่อ นาย ห. เป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินเนื้อที่ 7 ไร่ 3 งาน 25 ตารางวา แต่เมื่อตรวจสอบ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 1665 พบว่าเป็นการใช้หมายเลขแบบพิมพ์ ข-325050 ซึ่งตรงกับบัญชี น.ส. 3 ก. ปลอม อีกทั้งยังปรากฏหลักฐานว่า (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 1674 หรือเลขที่ 1665 ตำบลกอง อำเภอกรโกลาส จังหวัดสุโขทัย เป็นเอกสารที่บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทำปลอมขึ้นทั้งฉบับ โดยขโมยแบบพิมพ์ น.ส. 3 ก. มาพิมพ์ชื่อเจ้าของที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน รูปแผนที่และเนื้อที่ตามรายการใน น.ส. 3 ก. เสร็จแล้วทำการปลอม

<sup>155</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1776/2559

ลายมือชื่อเจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดินอำเภอ ปลัดอำเภอซึ่งรักษาการแทนนายอำเภอ หรือลายมือชื่อนายอำเภอ แล้วประทับตราประจำตำแหน่งนายอำเภอ แจกให้แก่ราษฎรโดยไม่ได้ผ่านขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีสอบสวนเปรียบเทียบตามกฎหมายแล้วจึงได้มีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย สาขาขงไกรลาศ ที่ 6/2555 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2555 ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ส. จำนวนเนื้อที่ 13 ไร่ 95 ตารางวา และมีหนังสือแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือสำนักงานที่ดินจังหวัดสุโขทัย สาขาขงไกรลาศ ที่ สท 0019.02/3364 ลงวันที่ 27 มีนาคม 2555 จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>156</sup>

ผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนเปรียบเทียบเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท มีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่มีผู้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินให้เป็นที่ยุติเสียก่อนว่าที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินนั้นผู้ขอเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว อันถือเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอ โดยผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานทุกอย่างที่เห็นว่าจำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญดังกล่าวและไม่ต้องผูกพันอยู่กับคำขอหรือพยานหลักฐานของคู่กรณีเพื่อให้การสั่งการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย คดีจึงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทและได้ครอบครองทำประโยชน์แล้ว... เมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิในที่ดินพิพาทและไม่ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอออกโฉนดที่ดินต่อผู้ถูกฟ้องคดีโดยอาศัยหลักฐาน ส.ค. 1 เลขที่ 111 ตามคำขอฉบับที่ 3004/2552 ลงวันที่ 18 มิถุนายน 2552 ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่บุคคลผู้ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีสามารถพิจารณาออกโฉนดที่ดินให้ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 59 ที่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาพยานเอกสารหลักฐานและพยานบุคคลที่ได้จากการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ที่ 11/2553 ลงวันที่ 13 มกราคม 2553 ให้ยกเลิกคำขอออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการสอบสวนเปรียบเทียบโดยชอบ คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว<sup>157</sup>

แม้จะฟังว่าที่ดินพิพาทเป็นของนาย ฉ. ก็ตาม แต่ก็ปรากฏเอกสารหลักฐานว่า นาย ฉ. ได้แสดงเจตนาอุทิศที่ดินของตนบางส่วนให้แก่วัดยางกระได (ร้าง) ตามจำนวนเนื้อที่ที่กรมการศาสนาได้ทำการรังวัดและพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์แล้ว ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 ที่ดินที่พิพาทจึงตกเป็นของวัดยางกระได (ร้าง) ทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีการรังวัดแบ่งแยกหรือแก้ไขทางทะเบียนเสียก่อน ต่อมา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงได้ออก น.ส. 3 ก. เลขที่ 1976 เนื้อที่ 3 ไร่ 3 งาน 38 ตารางวา ให้วัดยางกระได (ร้าง) เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2534 โดย น.ส. 3 ก. เลขที่ 1976 ดังกล่าวได้ครอบคลุมถึงบริเวณที่ดินเดิมของวัดหรือที่ดินที่นาย ฉ. อุทิศให้วัดยางกระได (ร้าง) ซึ่งเป็นที่ดินพิพาทในคดีนี้ด้วยแล้ว ที่ดินพิพาทในคดีนี้เป็นที่ดินของวัดยางกระได (ร้าง) มิใช่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด นอกจากนั้น การรังวัดออกโฉนดที่ดินนั้นเป็นการใช้หลักวิชาการในการคำนวณเนื้อที่ที่มีความถูกต้องแน่นอนกว่าการรังวัดออก น.ส. 3 ก. อีกทั้งการรังวัดออก น.ส. 3 ก. ให้วัดยางกระได (ร้าง) ก็ตรง

<sup>156</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1004/2559

<sup>157</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 930/2560

ตามตำแหน่งที่กำหนดในระวางรูปถ่ายทางอากาศอำเภอบางกระทุ่ม หมายเลข 5042 II 4244 โดยไม่ปรากฏว่ามี การทับซ้อนกับที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้น การที่ ผู้ถูกฟ้องคดีวินิจฉัยเปรียบเทียบพยานหลักฐานต่างๆ แล้ว ออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ 24 กันยายน 2555 ให้ออกโฉนดในบริเวณที่ดินพิพาทให้แก่วัดยางกระโด (ร้าง) จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 60 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>158</sup>

บริษัท จ. จำกัด ได้สละการครอบครองโดยขายที่ดินพิพาทและส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่ผู้ ถูกฟ้องคดีที่ 2 แล้ว ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2545 และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้เข้ายึดถือครอบครอง ทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทตลอดมาจนถึงปัจจุบัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่พิพาท ตามมาตรา 1367 มาตรา 1377 และมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนบริษัท จ. จำกัด ผู้ขายยอมหมดสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทจึงไม่มีสิทธินำที่ดินพิพาทไปขายให้แก่บุคคลใดได้อีก ดังนั้น แม้ผู้ฟ้องคดีจะได้ซื้อที่ดินพิพาทและรับมอบ ส.ค. 1 เลขที่ 132 มาจากบริษัท จ. จำกัด จริงตามที่ผู้ฟ้องคดี กล่าวอ้าง ผู้ฟ้องคดีก็ไม่อาจได้สิทธิครอบครองในที่ดินพิพาท เพราะบริษัท จ. จำกัด ไม่ใช่เจ้าของผู้มีสิทธิ ครอบครองในที่ดินพิพาทในขณะที่มีการขายที่ดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ทำการ สอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งที่ 21/2553 ลงวันที่ 9 สิงหาคม 2553 ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 2 จึงเป็นการออกคำสั่งที่ชอบด้วยประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 60 แล้ว<sup>159</sup>

เมื่อไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทซึ่งอยู่ทางด้าน ทิศใต้ของ ทางสาธารณประโยชน์ตามที่กล่าวอ้าง ประกอบกับคำพิพากษาฎีกาที่ 5124/2540 วินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินพิพาท โดยที่ในคดีดังกล่าว ผู้ฟ้องคดียอมรับในชั้นศาลว่าที่ดินพิพาทในคดีเป็น ที่ดินตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 1769 อีกทั้ง น.ส. 3 ก. เลขที่ 1769 ที่มีชื่อผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถือสิทธิครอบครองที่ดิน อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งที่ 2704/2545 ลงวันที่ 6 ธันวาคม 2545 ให้เพิกถอน เนื่องจาก น.ส. 3 ก. ดังกล่าว ออกทับที่ดินตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 1061 เลขที่ 1062 เลขที่ 2905 เลขที่ 2906 เลขที่ 2907 และเลขที่ 2716 ทั้งแปลง ซึ่งในเวลาต่อมาศาลปกครองสูงสุดก็ได้มีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ที่ให้ ยกฟ้องในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ 2704/2545 เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อ. 383 – 384/2553 กรณีจึงเชื่อได้ว่า ผู้ร้องสอดเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่พิพาทและเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 1764 เลขที่ 1763 เลขที่ 1762 และเลขที่ 1761 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้สอบสวน เปรียบเทียบแล้วเห็นว่าผู้ร้องสอดมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ฟ้องคดี และมีคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสตูล ที่ 4/2555 สั่งการให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ร้องสอด จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยเหตุผลแล้ว คำสั่งของ ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่อง คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบการโต้แย้งสิทธิในที่ดินที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน จึงชอบด้วย กฎหมาย<sup>160</sup>

<sup>158</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 2101/2559

<sup>159</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1328/2560

<sup>160</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.1311/2560

จ. คดีที่วินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ เป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อข้อเท็จจริงในการสอบสวนเปรียบเทียบปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดิน น.ส. 3 ก. เลขที่ 723 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งมาจากนาง ส. เมื่อวันที่ 30 พฤษภาคม 2538 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ให้ถ้อยคำว่าได้นำช่างทำการรังวัดปักหลักเขตที่ดินตามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ครอบครองทำประโยชน์ ส่วนผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทมีนาย ท. และนาง ส. เป็นพยาน แต่พยานทั้งสองกลับให้การว่า ไม่ทราบแนวเขตที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองแต่อย่างใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 พิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ ที่คู่กรณีนำมาแสดงแล้ว นั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีพยานเอกสารเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 723 และพยานบุคคลยืนยันว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นเจ้าของที่ดินพิพาท ส่วนผู้ฟ้องคดีไม่มีพยานหลักฐานใดๆ มาแสดงว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดินพิพาทดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงมีคำสั่งออกโฉนดที่ดินให้แก่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยที่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินพิพาทแล้วหรือไม่ หรือผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอันจะส่งผลกระทบต่อสถานะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ในการเป็นผู้มีสิทธิขออกโฉนดที่ดินเนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินพิพาทแล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 นั้น ยังฟังไม่เป็นที่ยุติ เนื่องจากผู้ฟ้องคดียังคงโต้แย้งในเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งสิทธิการครอบครองที่ดินพิพาท แม้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะเป็น ผู้มีสิทธิในที่ดินตาม น.ส. 3 ก. เลขที่ 723 และได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1373 ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาด เนื่องจากการมีสิทธิครอบครองในที่ดินจะต้องเป็นการยึดถือที่ดินนั้น ด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเอง ประกอบกับการโอนไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินสามารถโอนให้แก่กันได้เพียงแค่ส่งมอบที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือที่ดินต่อไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1377 และมาตรา 1378 การพิจารณาว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในการออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องพิจารณาจากการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเองของผู้ขอ ออกโฉนดที่ดิน อีกทั้ง ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามข้อ 10 ของกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 ดังกล่าว ตามความเป็นจริงด้วย การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นสาระสำคัญ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวให้เป็นที่ยุติเสียก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ทำการสอบสวนเปรียบเทียบและใช้ประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ผู้ขอออกโฉนดที่ดิน ได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนเองและได้มีการครอบครองและ ทำประโยชน์ตามสมควร

แก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2552 เรื่อง โต้แย้งสิทธิในที่ดิน ที่ขอรังวัดออกโฉนดที่ดิน ออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยอาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>161</sup>

โดยที่ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อออกโฉนดที่ดินให้นาง ช. ว่า นาง ช. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้วหรือไม่ หรือ ผู้ฟ้องคดีทั้งสองซึ่งเป็นผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของนาง ช. เป็นผู้ครอบครอง และ ทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว อันจะส่งผลกระทบต่อสถานะของนาง ช. ในการเป็นผู้มีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินเนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินและได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้วตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 นั้น ยังฟังไม่เป็นที่ยุติ แม้วานาง ช. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 ก.) เลขที่ 130 และได้รับประโยชน์จาก ข้อเสนอในฐานะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1373 ว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินก็ตาม แต่บทบัญญัติดังกล่าวมิใช่บทสันนิษฐานเด็ดขาด เนื่องจากการมีสิทธิครอบครองในที่ดินจะต้องเป็นการยึดถือที่ดินนั้นด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเอง ประกอบกับการโอนไปซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินสามารถโอนให้แก่กันได้เพียงแค่ส่งมอบที่ดินหรือผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินสละเจตนาครอบครองหรือไม่ยึดถือที่ดินต่อไปตามบทบัญญัติมาตรา 1377 และมาตรา 1378 แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว การพิจารณาว่านาง ช. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิในการออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องพิจารณาจากการยึดถือครอบครองที่ดินด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ตนเองของผู้ขอออกโฉนดที่ดิน อีกทั้ง ได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ตามความเป็นจริงด้วย ประกอบกับข้อเท็จจริงตามบันทึกการสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนด นาง ช. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินรับว่า เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2548 ซึ่งเป็นวันเดียวกับวันที่รับให้ที่ดินพิพาทมาจากนาง ฉ. ผู้เป็นมารดา นาง ช. เคยยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทมาครั้งหนึ่งแล้ว แต่เนื่องจากมีผู้คัดค้านในการรังวัดที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่จึงได้งดทำการรังวัด และในปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2550 นาง ช. ได้ไปตรวจดูที่ดินพิพาทพบว่าไม่มีผู้บุกรุก แต่ต่อมาประมาณวันที่ 16 กรกฎาคม 2550 ได้เข้าไปตรวจดูที่ดินอีกพบมีรอยไถในที่ดินพิพาท จึงได้แจ้งความต่อพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรตำบลม่วงค่อมว่ามีผู้บุกรุก ส่วนผู้ฟ้องคดีทั้งสองยังโต้แย้งคัดค้านว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจนถึงปัจจุบัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและการทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทจึงเป็นสาระสำคัญ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวให้เป็นที่ยุติเสียก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง เมื่อข้อเท็จจริงตามที่เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบ และ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้ประกอบการพิจารณาในการใช้ดุลพินิจมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่า นาง ช. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนเองและได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพที่ดินในท้องถิ่น ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์แล้วหรือไม่

<sup>161</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 1124/2561

และพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าว โดยเฉพาะระวางภาพถ่ายทางอากาศ ระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศอันเป็นเอกสารราชการก็มีอยู่ในความครอบครองของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง (กรมที่ดิน ที่ 2) แล้วตั้งแต่ในชั้นทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งสำนักงานที่ดินจังหวัดลพบุรี สาขาชัยบาดาล ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2551 เรื่อง การสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดิน ให้ออกโฉนดที่ดินให้แก่นาง ช. ผู้ขอ และยกเลิกคำขอคัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีทั้งสองโดยอาศัยข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>162</sup>

ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาสอบสวนเปรียบเทียบเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่เรือตรี ส. และนางสาว ศ. ว่า เรือตรี ส. และนางสาว ศ. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ ในที่ดินพิพาทแล้วหรือไม่ หรือผู้ฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นผู้โต้แย้งคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของเรือตรี ส. และนางสาว ศ. เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว อันจะส่งผลกระทบต่อสถานะของ เรือตรี ส. และนางสาว ศ. ในการเป็นผู้มีสิทธิขออกโฉนดที่ดิน เนื่องจากเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทแล้ว ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ข้อ 14 นั้น ยังฟังไม่เป็นที่ยุติ และแม้ว่าเรือตรี ส. และนางสาว ศ. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1663 ก็ตาม แต่เนื่องจากการมีสิทธิครอบครองในที่ดินจะต้องเป็นการยึดถือที่ดินนั้น ด้วยเจตนาเพื่อประโยชน์ของตนเอง การพิจารณาว่าเรือตรี ส. และนางสาว ศ. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิออกโฉนดที่ดินในที่ดินพิพาทหรือไม่ ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาจากการยึดถือครอบครองที่ดินของผู้ขอออกโฉนดที่ดินว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ตามความเป็นจริงด้วย เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าภายหลังจากที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองรับให้ที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1266 จากนาย ม. เมื่อวันที่ 22 พฤศจิกายน 2544 ผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้ปรับปรุงที่ดินโดยขุดสระน้ำทางด้านทิศเหนือและนำดินจากการขุดสระไปถมที่ดินทางด้านทิศตะวันออกซึ่งอยู่ติดกับถนน สายจันทบุรี สระแก้ว เพื่อใช้เป็นที่ก่อสร้างร้านอาหาร ดินที่ขุดได้ส่วนหนึ่งนำไปถมที่ดินทางด้านทิศเหนือและบริเวณที่ดินพิพาทเพื่อเตรียมสร้างบ้านพักคนงาน โดยเรือตรี ส. เจ้าของที่ดินแปลงข้างเคียงด้านทิศเหนือตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1663 ได้ยื่นคำร้องต่อนายอำเภอโป่งน้ำร้อน ขอให้ตรวจสอบการบุกรุกถมดินในที่ดินของตน ผู้ฟ้องคดีที่ 1 จึงไปตรวจสอบเรื่องร้องเรียนแล้วเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. เลขที่ 1266 เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ 1 และเรือตรี ส. ต่างอ้างว่าเป็นเจ้าของที่ดินส่วนที่พิพาท นายอำเภอโป่งน้ำร้อนจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการอำเภอเพื่อตรวจสอบที่ดินพิพาท ซึ่งผลการตรวจสอบของคณะกรรมการดังกล่าวได้ข้อสรุปและ ทำเป็นบันทึกการรายงานการตรวจสอบที่ดินเสนอต่อนายอำเภอโป่งน้ำร้อนไว้ด้านหลังคำร้องฉบับ ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2545 ว่า คู่กรณีได้ตกลงกันให้ปกแนวเขตใหม่ตรงตามสภาพที่ดินที่ทั้งสองฝ่ายยึดถือครอบครอง และเรือตรี ส. จะยื่นคำขอแก้ไขรูปแปลงที่ดินให้ถูกต้องตรงตามความเป็นจริงโดยผู้ฟ้องคดีที่ 1 เป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียม นอกจากนี้ ยังปรากฏข้อเท็จจริงตามบันทึกถ้อยคำ (ท.ด. 16) ลงวันที่ 11 พฤษภาคม 2550 ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้บันทึกถ้อยคำของเรือตรี ส. และนางสาว ศ. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินไว้ว่าแนวเขตที่ดินพิพาทตามที่ได้นำรังวัดออกโฉนดที่ดินเป็น

<sup>162</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 17/2559

ที่ดินที่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินครอบครองอยู่แต่ยังมิได้ทำประโยชน์ อีกทั้ง เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ออกโฉนดที่ดินได้รายงานผลการรังวัดออกโฉนดที่ดิน (ร.ว. 3 ก.) ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2550 เกี่ยวกับสภาพที่ดินและการทำประโยชน์ว่า สภาพที่ดินเป็นสวนผลไม้และที่ดินส่วนที่ค้ำค้ำ ไม่มีการทำประโยชน์ ประกอบกับผู้ฟ้องคดีที่ 1 ได้โต้แย้งคัดค้านว่าเป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาท ดังนั้น การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองและการทำประโยชน์ ในที่ดินพิพาทจึงเป็นสาระสำคัญ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงดังกล่าวให้เป็นที่ยุติเสียก่อนที่จะมีคำสั่งทางปกครอง ตาม พ.ร.บ. วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 28 และมาตรา 29 เมื่อข้อเท็จจริงตามที่ ผู้ถูกฟ้องคดีใช้ประกอบการพิจารณาสอบสวนเปรียบเทียบ และใช้ดุลพินิจมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวโดยยังไม่อาจพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้ว่าเรือตรี ส. และนางสาว ศ. ผู้ขอออกโฉนดที่ดินได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินพิพาทด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนเอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดจันทบุรี สาขามะขาม ลงวันที่ 18 กันยายน 2552 เรื่อง คัดค้านการรังวัดออกโฉนดที่ดินของเรือตรี ส. และนางสาว ศ. โดยสั่งออกโฉนดที่ดินให้กับเรือตรี ส. และนางสาว ศ. ตามแนวเขตที่ได้นำทำการรังวัดไว้ โดยอาศัยข้อเท็จจริงเพียงว่าเรือตรี ส. และนางสาว ศ. ได้นำรังวัด ออกโฉนดที่ดินถูกต้องตรงตามหลักฐาน น.ส. ก. เลขที่ 1663 จึงเป็นการใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งดังกล่าวโดยปราศจากเหตุผลที่เพียงพอ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>163</sup>

#### 4.3 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เกี่ยวกับคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน<sup>164</sup>

หลักเกณฑ์การวินิจฉัยว่าคดีพิพาทใดจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินนั้น หากมีประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยให้ได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นของใคร เมื่อวินิจฉัยได้ความเช่นไรแล้วก็สามารถพิพากษาคดีได้โดยไม่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ถ้าไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินหรือประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินยุติแล้วและผู้ฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง เป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง อาจแยกพิจารณา โดยสรุปได้ดังนี้

##### 4.3.1 คดีที่คณะกรรมการฯ วินิจฉัยชี้ขาดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

ก. คดีที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ รวมทั้งขอให้เพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทาง

<sup>163</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 102/2561

<sup>164</sup> สำนักงานเลขานุการ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, 'สรุปแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่น่าสนใจ'



ปกครองก่อนการฟ้องคดีต่อศาล หรือขอให้เพิกถอนคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น

(1) คดีนี้โจทก์ฟ้องขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เนื่องจากออกทับที่ดินที่โจทก์ครอบครอง ซึ่งเป็นการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แต่ก็อ้างเหตุแห่งการเพิกถอนว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงออกทับที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยมิได้กล่าวอ้างเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่นจึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวเป็นที่ดินของตน จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน<sup>165</sup>

(2) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและจำเลยที่ 3 ซึ่งเป็นเอกชนด้วยกันว่า โจทก์เป็นเจ้าของที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ยื่นขอออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. ต่อจำเลยที่ 1 แต่จำเลยที่ 3 คัดค้านอ้างว่าที่ดินเป็นของตน และจำเลยที่ 1 ออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. ให้ จำเลยที่ 3 โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายทับที่ดินของโจทก์ทั้งแปลง ทั้งไม่แจ้งการระวางชี้แนวเขตให้โจทก์ทราบ การรังวัดสอบเขตที่ดินผิดพลาดและการนำชี้ที่ดินไม่สุจริตขอให้เพิกถอนหลักฐาน น.ส. 3 ก. และออกหลักฐาน น.ส. 3 ก.ให้โจทก์ ส่วนจำเลยที่ 1 และที่ 2 ให้การว่า การรังวัดที่ดินและออกหลักฐานที่ดินตามที่รังวัดชอบแล้ว จำเลยที่ 3 ให้การ และฟ้องแย้งว่าการออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมายแล้ว เห็นว่า คดีนี้เป็นคดีที่โจทก์ฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษารับรองคุ้มครองสิทธิในที่ดินของโจทก์ จึงเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม<sup>166</sup>

(3) คดีที่เอกชนผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นกรณีมีคำสั่งให้รื้อประตูเหล็กและป้ายโรงเรียนบนโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยอ้างว่าก่อสร้างคร่อมทางสาธารณะ อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้จะเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ ก็ตาม แต่การที่ศาลจะพิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีได้ นั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยว่าการโอนที่ดินพิพาทที่เป็นทรัพย์สินมรดกให้ตกเป็นที่ดินสาธารณะได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เป็นสำคัญ แล้วจึงจะวินิจฉัยว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งของคำพิพากษาของศาลย่อมจะมีผลต่อสิทธิในที่ดินของผู้ฟ้องคดีโดยตรง จึงเป็นคดีเรื่องสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม<sup>167</sup>

(4) คดีที่ราษฎรผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องหน่วยงานทางปกครองผู้ถูกฟ้องคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกโฉนดที่ดินบนที่สาธารณประโยชน์ให้แก่เอกชนผู้มีชื่อโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทั้งที่ทางราชการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่ไม่ยอมออกให้ ขอให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่ให้ถูกต้อง ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีอ้างว่าการออกโฉนดชอบด้วยกฎหมายมิได้ทับที่สาธารณประโยชน์ แม้ผู้ฟ้องคดีมิใช่ผู้มีสิทธิในที่ดินพิพาทก็ตาม แต่การที่ศาลจะมีคำพิพากษาได้นั้น ศาลจำต้องวินิจฉัยว่าที่ดิน

<sup>165</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 32/2559

<sup>166</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 31/2559

<sup>167</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 7/2549

พิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเป็นที่ดินของเอกชนผู้มีชื่อเป็นสำคัญ จึงเป็นคดีเรื่องสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม<sup>168</sup>

ข. คดีที่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและฟ้องว่าฝ่ายปกครองกระทำละเมิด เช่น

(1) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานว่าโจทก์เป็นเจ้าของที่ดินมี โฉนดทำสัญญาซื้อขายที่ดินบางส่วนกับกรมทางหลวงชนบท จำเลยที่ 2 เพื่อขยายถนนทางหลวงชนบท เมื่อโจทก์ทำการรังวัด กรมทางหลวงชนบท จำเลยที่ 2 และกรมชลประทาน จำเลยที่ 4 คัดค้านการรังวัดว่าโจทก์นำชี้แนวเขตที่ดิน ล้ำเข้าไปในทางสาธารณะ โจทก์ไม่เคยอุทธรณ์ที่ดินให้แก่ผู้ใด ที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ขอให้จำเลยทั้งสี่คืนที่ดิน และร่วมกันใช้ค่าที่ดินพิพาท จำเลยทั้งสี่ให้การทำงานองเดียวกันว่า ที่ดินพิพาทเป็นทางสาธารณะที่ประชาชนใช้สัญจรร่วมกัน เห็นว่า แม้ข้อพิพาทนี้จะเกิดขึ้นสืบเนื่องจากการที่โจทก์ขอรังวัดที่ดินเพื่อแบ่งขายให้แก่จำเลยที่ 2 ตามสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนฯ แต่การที่จำเลยที่ 2 และที่ 4 ในฐานะผู้ครอบครองดูแลทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นที่ดินข้างเคียงกับที่ดินของโจทก์มาระวางแนวเขตคัดค้านการรังวัดโดยอ้างว่าที่ดินที่โจทก์ นำชี้เป็นส่วนหนึ่งของทางสาธารณะ จึงเป็นกรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิระหว่างผู้ขอรังวัดและเจ้าของที่ดินข้างเคียง การที่โจทก์ใช้สิทธิฟ้องคดีนี้จึงเป็นการดำเนินการตามมาตรา 69 ทวิ วรรคห้า แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษารับรองสิทธิในที่ดินของโจทก์ ซึ่งเป็นข้อพิพาทที่แยกออกได้จากสัญญาซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนฯ อันเป็นสัญญาทางปกครอง ทั้งข้อเท็จจริงตามคำฟ้องและคำให้การของจำเลยทั้งสี่ยังไม่ ปรากฏว่า มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนฯ เกิดขึ้น จึงมิใช่คดีพิพาทเรื่องสัญญาทางปกครองและเมื่อกรณียังไม่เป็นการแน่ชัดว่าที่ดินเป็นของโจทก์หรือที่สาธารณะ จึงยังไม่มีการที่รัฐต้องรับผิดชอบใช้ราคาที่ดินให้แก่โจทก์อันเนื่องมาจากการเวนคืน ประกอบกับโจทก์มีคำขอให้ศาลสั่งให้คืนที่ดินพิพาท ให้แก่โจทก์ มิได้มีคำขอให้เวนคืนที่ดินพิพาท จึงมิใช่คดีเรื่องความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย คดีนี้เป็นคดีพิพาทเรื่องในที่ดินอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม<sup>169</sup>

(2) คดีที่เอกชนฟ้องว่าเทศบาลตำบลบ้านฉางและประธานกรรมการสุขาภิบาลบ้านฉางกระทำละเมิดโดยการสร้างถนนรुक้ำที่ดินและฝ่ายปกครองอ้างกรรมสิทธิในที่ดิน ศาลจะต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ฟ้องคดีหรือเป็นที่สาธารณะ จึงเป็นคดีเรื่องสิทธิในที่ดินว่าเป็นที่ดินของเอกชนหรือเป็นที่ดินสาธารณะ โดยจะต้องพิจารณาถึงสิทธิการครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม<sup>170</sup>

#### 4.3.2 คดีที่คณะกรรมการฯ วินิจฉัยชี้ขาดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

คดีที่ฟ้องว่าฝ่ายปกครองทำละเมิดและไม่มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

<sup>168</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 24/2548

<sup>169</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 101/2558

<sup>170</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 30/2545

-คดีที่เอกชนเจ้าของที่ดินมีโฉนดติดลำรางสาธารณะ ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่เมืองพัทยา จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฉกฉวยอำนาจสาธารณะดังกล่าวเป็นถนนทำให้โจทก์ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากลำรางสาธารณะได้ขอให้บังคับจำเลยรื้อถอนถนน หรือ สิ่งปลูกสร้างและปรับสภาพถนนให้กลับมาเป็นลำรางสาธารณะตามเดิม จำเลยให้การว่า เดิมที่ดินทั้งสองแปลงไม่ ติดลำรางสาธารณะ แต่ติดทางสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นทางเวียนที่ประชาชนใช้สัญจรไปมา มิได้เป็นลำราง สาธารณะแต่อย่างใดจำเลยจึงปรับปรุงโดยก่อสร้างถนนพิพาท อันเป็นการคุ้มครองและดูแลรักษาทรัพย์สิน อันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามอำนาจหน้าที่ของจำเลย มิได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ขอให้ยกฟ้อง เห็นว่า ประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีพิพาทที่เกิดจากการที่จำเลยซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและมีสถานะเป็นหน่วยงานทาง ปกครอง จัดให้มีหรือปรับปรุงดูแลทางสาธารณะ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 16 ประกอบพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 62 โดยโจทก์เห็นว่า การถมดินเพื่อจัดให้มีถนนสาธารณะดังกล่าว เป็นการกระทำในลำรางสาธารณะ ทำให้โจทก์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินติดลำรางสาธารณะไม่อาจใช้ประโยชน์จากลำรางสาธารณะได้ตามปกติโดยคดีไม่มีประเด็นพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เนื่องจากคู่ความต่างรับกันว่าที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ คดีนี้จึงเป็นคดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานปกครองที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง<sup>171</sup>

ก. คดีฟ้องขอให้บังคับหน่วยงานทางปกครองชดใช้ค่าเสียหายจากการออก น.ส. 3 ก. ผิดพลาดมิใช่คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

(1) คดีพิพาทระหว่างเอกชนกับกรมที่ดินที่มีประเด็นแห่งคดีเป็นกรณีคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับกรมที่ดินที่มีประเด็นแห่งคดีเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและเรียกค่าเสียหาย เมื่อคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง โจทก์ กล่าวอ้างแต่เพียงว่าจำเลยออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. โดยผิดพลาด ทับซ้อนกับที่ดินมีโฉนดของบุคคลภายนอก ขอให้บังคับจำเลยชดใช้ค่าเสียหายทั้งยังกล่าวอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 10900/2556 ที่พิพากษาให้ขับไล่โจทก์ออกจากที่ดินที่ทับซ้อนกันว่าข้อเท็จจริงยุติแล้วว่าที่ดิน น.ส. 3 ก. ของโจทก์ทับซ้อนกับที่ดินมีโฉนดของผู้มีชื่อ ส่วนจำเลยให้การโดยสรุปว่าไม่ได้กระทำละเมิดต่อโจทก์ทั้งมิใช่กรณีที่โจทก์ฟ้องคดีโดยมุ่งประสงค์ให้ศาลมีคำพิพากษารับรองคุ้มครองสิทธิในที่ดินว่าที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก. ดังกล่าวเป็นของโจทก์และมีใช้กรรมที่คู่ความยังโต้แย้งกันเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ดังนั้น เมื่อการออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. ของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในสังกัดจำเลยเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้อำนาจไว้และการออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น การที่โจทก์ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากจำเลยจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของฝ่ายปกครอง ตาม

<sup>171</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 4/2559

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง<sup>172</sup>

(2) คดีที่เอกชนเป็นโจทก์ยื่นฟ้องกรมที่ดินเป็นจำเลยที่ 3 ว่า มีคำสั่ง เพิกถอนหลักฐานน.ส. 3 ก.ทั้งสามแปลง ที่โจทก์ซื้อที่ดินจากจำเลยที่ 1 และที่ 2 โดยจำเลยทั้งสองและเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัดจำเลยที่ 3 ร่วมกันยืนยันและรับรองทำให้โจทก์หลงเชื่อว่าเป็นที่ดินที่ได้ออกหลักฐานถูกต้องและไม่มีการรुक้าที่สาธารณะทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย เมื่อคดีนี้ไม่มีข้อโต้แย้งเรื่องสิทธิไม่มีข้อโต้แย้งเรื่องสิทธิในที่ดินจึงเป็นคดีปกครอง<sup>173</sup>

(3) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมว่า ออก ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่เอกชนรายอื่น จำเลยที่ 2 และที่ 3 โดยไม่ได้สอบสวนก่อนว่าเดิมที่ดินพิพาทเป็นของโจทก์ด้วย จึงขอให้เพิกถอนเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ออกให้จำเลยที่ 2 และที่ 3 และออกให้แก่โจทก์แทน คดีมีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยว่า การออก ส.ป.ก. 4-01 ให้แก่จำเลยดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย มูลพิพาทคดีนี้จึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>174</sup>

ข. คดีฟ้องว่าก่อสร้างถนนรुक้าที่ดินของเอกชน ไม่มีประเด็นโต้แย้งสิทธิในที่ดิน

(1) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องว่ากรุงเทพมหานครกระทำละเมิดโดยก่อสร้างถนนรुक้าที่ดินของเอกชนทำให้เอกชนเสียหาย จึงถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองจัดทำบริการสาธารณะ ที่มีใช้การปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปจึงเป็นการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดียอมรับว่าที่ดินพิพาทเป็นของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงไม่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>175</sup>

(2) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องว่ากรุงเทพท่าละเมิดโดยแก้ไขแบบแปลนของสะพานลอยให้สูงขึ้นจากระดับเดิม และก่อสร้างถนนรुक้าเข้าไปในที่ดินของโจทก์ทั้งสองแปลง ทำให้โจทก์เสียหายโดยมิได้โต้แย้งกรรมสิทธิในที่ดิน ที่จะทำให้เป็นประเด็นสิทธิในที่ดินที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>176</sup>

<sup>172</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 73/2558

<sup>173</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 27/2548

<sup>174</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 21/2549

<sup>175</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 10/2546

<sup>176</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 29/2547

ค. คดีฟ้องว่าออกโฉนดที่ดินไม่ชอบ ไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน

(1) คดีที่เอกชนฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินออกโฉนดที่ดินแก่บุคคลอื่นโดยไม่ทำการตรวจสอบหลักฐานให้รอบคอบเสียก่อน หรือละเลยต่อหน้าที่ขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งออกโฉนดที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการโต้แย้งคำสั่งทางปกครองและเป็นคดีปกครอง<sup>177</sup>

(2) คดีที่เอกชนได้ฟ้องกรมที่ดินและเจ้าหน้าที่ว่า ออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. โดยประมาทเลินเล่อทำให้โจทก์เสียหายจากการซื้อที่ดินตามหลักฐาน น.ส. 3 ก.พิพาท โดยคดีนี้ไม่มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน<sup>178</sup>

(3) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินว่าออกหลักฐาน น.ส. 3 ก. โดยชอบด้วยกฎหมายและละเลยในการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดี โดยเจ้าพนักงานที่ดินให้การว่า การออกหลักฐาน น.ส. 3 ก และการออกโฉนดที่ดินได้กระทำโดยชอบแล้ว แต่ดำเนินการล่าช้าเพราะผู้ฟ้องคดีขอทำการแก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดิน ข้อพิพาทดังกล่าวจึงมิใช่คดีเรื่องสิทธิในที่ดิน แต่เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือละเลยต่อหน้าที่<sup>179</sup>

(4) คดีที่มีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาก่อนว่าการไม่ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แก่เอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินตามแบบ สค. 1 เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ที่คดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง<sup>180</sup>

(5) คดีที่มีประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าคำสั่งของเจ้าหน้าที่ที่ดินสั่งให้แก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ที่ดินพิพาทและให้กันเนื้อที่ออกไป เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้เพิกถอนคำสั่งพิพาท นั้น โดยคดีนี้เป็นคดีที่ศาลยุติธรรมเคยมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเรื่องกรรมสิทธิในที่ดินแล้ว<sup>181</sup>

(6) การฟ้องคดีที่สืบเนื่องมาจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ของข้าราชการสังกัดกระทรวงการคลัง จำเลยที่ 1 ในการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุให้แก่เอกชนรายอื่น (จำเลยที่ 2 และที่ 3) ว่า เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และมีการโต้แย้งกันว่าเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นคดีที่ฝ่ายปกครองกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย<sup>182</sup>

<sup>177</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 19/2546

<sup>178</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 12/2547

<sup>179</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 2/2549

<sup>180</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 47/2548

<sup>181</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 1/2551

<sup>182</sup> คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ 14/2553

## บทที่ 5

### บทวิเคราะห์ ปัญหาเขตอำนาจศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองเอาไว้ ดังนี้ มาตรา 194 กำหนดไว้โดยสรุปว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทโดยทั่วไป เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดกำหนดให้คดีพิพาทนั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่น” จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทโดยทั่วไป กล่าวคือ คดีใดที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดมิได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นแล้ว ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญมาตรา 194 กำหนดให้อำนาจพิพากษาคดีพิพาทโดยทั่วไปเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม และเพื่อป้องกันการปฏิเสธความยุติธรรมของประชาชน ส่วนศาลอื่นนอกจากศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง และศาลทหาร ให้มีอำนาจพิจารณาคดีที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ส่วนอำนาจพิพากษาคดีพิพาทของศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้โดยสรุปว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่มาจากการใช้อำนาจฝ่ายปกครองตามกฎหมาย หรือมาจากการกระบวนราชการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้” อย่างไรก็ตาม ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจหน้าที่พิพากษาคดีอาญาและคดีแพ่งเป็นหลักเท่านั้น ส่วนการพิพากษาคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ฉะนั้น อำนาจในการพิพากษาคดีของศาลปกครองนอกจากที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้แล้วสิ่งที่ต้องคำนึงถึงความหมาย และลักษณะทั่วไปของคดีปกครอง กล่าวคือ ถ้าคดีนั้นมีความหมายและลักษณะเป็นคดีปกครองแล้ว ต้องถือว่าคดีดังกล่าวที่อยู่ในอำนาจพิพากษาคดีของศาลปกครอง

นอกจากนั้น การพิจารณาเขตอำนาจศาล ถ้าคดีใดที่กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่นแล้วคดีนั้นก็จะต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ตามมาตรา 194 แห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับแนวความคิดของระบบศาลคู่ ก่อนอื่นต้องพิจารณาถึงอำนาจพิพากษาของศาลชำนาญพิเศษเสียก่อน ว่าคดีนั้น ๆ อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลชำนาญพิเศษหรือไม่ และถ้าคดีดังกล่าวไม่ได้อยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลชำนาญพิเศษอื่นใด จึงถือให้เป็นอำนาจพิพากษาของศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทโดยทั่วไป ซึ่งได้แก่ ศาลยุติธรรม

หลังจากที่ได้ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเขตอำนาจของศาลเรื่องการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และแนวคำวินิจฉัยคดีพิพาทของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แนวคำพิพากษาของศาลปกครอง และคำสั่งของศาลปกครอง ยังพบปัญหาเกี่ยวกับหลักการดังกล่าวว่า การวางแนวในการพิจารณาเขตอำนาจศาลของคณะ

กรรมการฯ ที่กำหนดให้คดีที่มีการโต้แย้งของสิทธิในที่ดินเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งเขตอำนาจศาลที่กำหนดให้การวินิจฉัยคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ศาลปกครอง รวมถึงการกำหนดเขตอำนาจศาลที่อยู่ในระบบศาลคู่ ที่ต้องพิจารณาถึงลักษณะคดีพิพาทเป็นหลัก ซึ่งหากประสงค์จะกำหนดให้ศาลใดมีเขตอำนาจในการพิพากษาคดีประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะควรมีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจไว้อย่างชัดเจน อีกทั้ง การพิจารณาถึงสถานะของคำสั่งเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในเรื่องสิทธิหรือหน้าที่ใดๆ ดังนั้นควรมีสถานะที่เรียกว่าคำสั่งทางปกครอง ที่กำหนดในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่กำหนดในตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ ผู้วิจัยจึงมุ่งเน้นศึกษาวิเคราะห์ถึงการกำหนดขอบเขตอำนาจของศาล ในการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมถึงหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการแบ่งแยกเขตอำนาจศาลในคดีเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ว่ามีแนวทางพิจารณาอย่างไร ประกอบกับการศึกษาเขตอำนาจศาลในข้อพิพาทของกระบวนการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ เพื่อการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่อยู่ในระบบกฎหมายไทย เพื่อให้เกิดความเข้าใจในประเด็นปัญหาข้างต้น ผู้วิจัยจึงวิเคราะห์ประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังนี้

### 5.1 ปัญหาเกี่ยวกับแนวทางในการพิจารณาเขตอำนาจศาลของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

จากกรณีคดีพิพาทในเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้วางแนวทางในการพิจารณาประเด็นเขตอำนาจของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าพนักงานที่ดินกรณีการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถ้าคดีดังกล่าวมีประเด็นแห่งคดีที่ศาลจะต้องพิจารณาก่อนในเบื้องต้นเรื่องสิทธิในที่ดินแล้วจึงจะวินิจฉัยในประเด็นแห่งคดีใดๆ อื่นต่อไปได้ คณะกรรมการฯ วางแนวคำวินิจฉัยให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีอำนาจพิพากษาคดีเรื่องสิทธิในที่ดิน ส่วนคดีที่คู่กรณีไม่ได้โต้แย้งสิทธิในที่ดินหรือคดีที่มีข้อเท็จจริงปรากฏแล้วว่ามีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งมีสิทธิในที่ดินดังกล่าว และเป็นคดีพิพาทที่กำหนดอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คณะกรรมการฯ ได้วางแนวคำวินิจฉัยว่าเป็นคดีปกครองที่จะอยู่ในอำนาจพิพากษาศาลปกครอง

ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ แล้วเห็นว่า แนวทางการพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมของคณะกรรมการฯ นอกจากข้อพิจารณาเรื่องสิทธิในที่ดินแล้ว ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเรื่องคู่กรณีหรือคู่ความในคดีที่คณะกรรมการฯ ควรได้นำมาประกอบในการวางแนวทางพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในคดีที่มีข้อพิพาทเรื่องที่ดิน กล่าวคือ คดีพิพาทเรื่องที่ดินที่

เอกชนยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐในบทนิยาม มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงเป็นคดีพิพาทที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐและเป็นผู้ใช้อำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยที่เอกชนผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ถูกระทบสิทธิจากการดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่รัฐ และอ้างว่าเป็นการดำเนินการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นลักษณะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยที่ฝ่ายหนึ่งอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชน และมีอำนาจสั่งให้เอกชนกระทำการอย่างใดหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างใด ซึ่งเป็นลักษณะการใช้คำสั่ง และการบังคับทางปกครอง ซึ่งกระทำได้โดยฝ่ายเดียว เช่น กรณีเจ้าพนักงานที่ดินไม่ออกโฉนดที่ดินให้กับเอกชน

เมื่อศึกษาถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีที่เอกชนฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นกรณีที่มีสาเหตุจากการใช้อำนาจในทางปกครองที่มีกฎหมายกำหนดไว้ ผู้วิจัยเห็นว่ากรณีที่คณะกรรมการฯ ถู้อาข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นที่คู่ความหรือคู่กรณีโต้แย้งคัดค้านสิทธิในที่ดินเป็นแนวทางพิจารณาเขตอำนาจของศาลปกครองกับศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นข้อพิจารณาที่ไม่แน่นอนมาเป็นหลักสำคัญในการพิจารณา เนื่องจากประเด็นข้อพิพาทคดีแพ่งเป็นข้ออ้างข้อเถียงในคดีที่โจทก์จำเลยเห็นไม่ตรงกันอันเกิดจากการพิจารณาคำฟ้อง คำให้การ หากคำให้การตอนใดของจำเลยไม่รับตามคำฟ้องโจทก์ และมีการยกข้อต่อสู้ที่เป็นประเด็นข้อพิพาทขึ้น ส่วนประเด็นข้อพิพาทคดีปกครองเป็นอำนาจของตุลาการที่กำหนดประเด็นข้อพิพาทโดยพิจารณาจากคำฟ้องและข้อเท็จจริงต่างๆ ซึ่งได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงในกระบวนการพิจารณาของศาล และข้อแตกต่างที่สำคัญของประเด็นข้อพิพาทคดีแพ่งกับประเด็นข้อพิพาทคดีปกครอง คือ คดีแพ่งโจทก์มีอำนาจที่จะสละประเด็นและความต้องการของโจทก์ได้เสมอ และศาลมีอำนาจชี้ขาดตัดสินคดีเฉพาะในสิ่งที่คู่ความนำเสนอเข้ามาในคดีเท่านั้น โดยศาลจะไม่เข้าไปแทรกแซงประเด็นที่คู่ความตกลงกัน แต่ประเด็นข้อพิพาทคดีปกครองยังคงอยู่ตลอดไปตราบเท่าที่ศาลเห็นว่าจำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นนั้น

ฉะนั้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากภายหลังปรากฏว่าคู่ความในคดีแพ่งได้ตกลงสละประเด็นที่จะให้ศาลวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าที่ดินตกเป็นสิทธิของฝ่ายใด หรือวินิจฉัยว่า ใครเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น จะมีผลเท่ากับคดีดังกล่าวไม่มีประเด็นข้อพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินอีกต่อไป ซึ่งศาลยุติธรรมก็ไม่มีอำนาจวินิจฉัยถึงสิทธิในที่ดินเช่นกัน จึงควรนำประเด็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรมต่อไป ในข้อพิจารณาเกี่ยวกับการที่เอกชนโต้แย้งสิทธิในที่ดินกับฝ่ายปกครอง ซึ่งคดีที่มีการโต้แย้งของสิทธิและหน้าที่ที่กฎหมายแพ่งถือเป็นเรื่องพิพาทคดีแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิพาทของศาลยุติธรรม และโดยที่กรณีการโต้แย้งคัดค้านเรื่องสิทธิในที่ดินกับฝ่ายปกครองอันสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองไม่น่าจะเป็นการโต้แย้งสิทธิตามกฎหมายแพ่ง เนื่องจากการโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งเป็นกรณีที่บุคคลฝ่ายหนึ่ง อ้างสิทธิเหนือบุคคลอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งบุคคลฝ่ายหลังปฏิเสธสิทธิของบุคคลฝ่ายแรก โดยที่การอ้างสิทธิหรือหน้าที่นั้นเป็นสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่งซึ่งกฎหมายรับรองและคุ้มครองให้ แต่กรณีเอกชนโต้แย้งสิทธิในที่ดินกับฝ่ายปกครองมิใช่การโต้แย้งสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายแพ่ง แต่เป็นกรณีสิทธิขั้นพื้นฐานในทรัพย์สินของบุคคลที่ย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 37 วรรคหนึ่ง ที่ได้



กำหนดไว้โดยสรุปว่า เอกชนหรือบุคคลธรรมดาย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและสามารถสืบทอดทรัพย์สินได้ ซึ่ง มาตราดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนบุคคลธรรมดา โดยที่ขอบเขตแห่งสิทธิและขอบเขตของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมาย รัฐจะกำหนดขอบเขตแห่งสิทธิและขอบเขตของการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนที่อยู่นอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ กฎหมายในที่นี้ไม่ได้มีแต่ เฉพาะกฎหมายแพ่งแต่รวมถึงกฎหมายอื่นๆ ที่ว่าด้วยทรัพย์สินทั้งหมด ฉะนั้น ผู้วิจัยเห็นว่าคดีเกี่ยวกับที่ดิน กรณีเอกชนยื่นฟ้องเจ้าพนักงานที่ดิน ในการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการโดยไม่ชอบด้วย กฎหมาย ไม่ควรวางแนวว่าเป็นคดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินแม้ว่าเอกชนผู้นำคดีมาฟ้องจะได้แย้งคัดค้านว่าตนมี สิทธิในที่ดินพิพาทและมีประเด็นที่ศาลต้องพิจารณาว่าคู่ความฝ่ายไหนมีสิทธิในที่ดินที่พิพาทก็ไม่ใช่เรื่องสิทธิใน ที่ดินเช่นกัน แต่เป็นเรื่องของสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองสิทธิในที่ดินของเอกชน กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อสิทธิในที่ดินของเอกชนและเอกชนผู้ได้รับผลที่ เกี่ยวข้องอันเนื่องจากการกระทำดังกล่าวใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิของตนตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ในมาตรา 51 กำหนดว่า “การใดที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของรัฐตามหมวดนี้ ถ้าการนั้น เป็นการทำให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนโดยตรง ย่อมเป็นสิทธิของประชาชนและชุมชนที่จะติดตาม และ เร่งรัดให้รัฐดำเนินการ รวมตลอดทั้งฟ้องร้องฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้ประชาชน หรือชุมชน ได้รับประโยชน์นั้นตามวิธีการและหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ” ทั้งกรณีข้อพิจารณาเกี่ยวกับคู่กรณีหรือ คู่ความในคดีที่เป็นลักษณะไม่เท่าเทียมกันโดยที่ฝ่ายหนึ่งมีฐานะเป็นผู้ปกครองเป็นฝ่ายที่ปกครองซึ่งอยู่ในฐานะ ที่เหนือกว่าคู่กรณีฝ่ายเอกชนและมีอำนาจสั่งการให้เอกชนดำเนินการหรือละเว้นมิให้ดำเนินการอย่างไร และ เหตุแห่งการฟ้องฝ่ายปกครองโดยมีเหตุจากการใช้อำนาจทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประกอบกับ ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าพนักงานที่ดินกรณีการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย จึงมีอาจถือได้ว่าเป็นคดีพิพาทในเรื่องสิทธิในที่ดินแต่อย่างใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เมื่อศึกษาต่อไปว่าระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมศาลใด จะเป็นศาลซึ่งมีอำนาจพิพากษาคดีดังกล่าว ภายใต้แนวคิดของระบบศาลคู่ นั้น กำหนดให้ศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่วินิจฉัยคดีอาญาและคดีแพ่งเป็นหลัก ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในอำนาจ หน้าที่ศาลปกครอง แต่ทั้งนี้คณะกรรมการฯ ได้วางแนวการพิจารณาคดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินว่า ถ้ามีกรณีที่ ศาลต้องพิจารณาให้ได้ความว่าที่ดินที่นำคดีมาฟ้องเป็นของผู้ใด เมื่อวินิจฉัยได้ความเช่นไรแล้วก็สามารถ พิพากษาคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบความว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นคดีเรื่องสิทธิในที่ดิน ซึ่งอยู่ในอำนาจพิพากษาศาลยุติธรรม แต่ถ้าไม่มีประเด็นโต้แย้งคัดค้านเรื่องสิทธิ ในที่ดินหรือประเด็นเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินยุติแล้วและฟ้องคดีเพื่อตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ในการวางแนวเรื่องพิจารณาเขตอำนาจศาล ในข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้า พนักงานที่ดินกรณีฟ้องว่าการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น หากเป็น

ข้อพิพาทที่มีการโต้แย้งคัดค้านสิทธิในที่ดิน หรือเป็นคดีเรื่องสิทธิในที่ดิน เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม โดยไม่จำเป็นต้องตรวจสอบความว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเท่ากับว่าแม้จะเป็นข้อพิพาทที่มีประเด็นวินิจฉัยหลักเกี่ยวกับการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง แต่เป็นคดีที่มีการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจพิพากษาคดีดังกล่าวและศาลที่มีอำนาจทั่วไปอย่างศาลยุติธรรมจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้นโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรณีจึงถือได้ว่า เป็นเรื่องที่ขัดต่อหลักการแบ่งเขตอำนาจศาลที่กำหนดให้การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองให้อยู่ในเขตอำนาจหน้าที่ศาลปกครอง

อีกทั้ง เป็นการบังคับใช้กฎหมายไม่สอดคล้องกับการตัดสินคดีที่ต้องนำหลักการของกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับในการตัดสินคดีดังกล่าว อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษทางกฎหมายเอกชน ส่วนการตัดสินคดีใดต้องนำหลักเกณฑ์การพิจารณาของกฎหมายมหาชนมาบังคับใช้การตัดสินข้อพิพาทนั้นเป็นอำนาจศาลปกครองซึ่งชำนาญพิเศษในด้านกฎหมายมหาชน ซึ่งพิพากษาคดีตุลาการที่ทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือพิพากษาคดีของศาลปกครองกับศาลยุติธรรมก็มีความชำนาญในการพิจารณาคดีเฉพาะด้านแตกต่างกัน โดยที่ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมจะเป็นผู้ที่มีความชำนาญในการพิจารณาคดีอาญา คดีแพ่ง ส่วนตุลาการในศาลปกครองจะเป็นผู้ที่มีประสบการณ์ในงานราชการและมีความเชี่ยวชาญในการกระบวนพิจารณาคดีปกครอง หลักการและทฤษฎีที่นำมาใช้ในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือพิจารณาพิพากษาคดีก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือผู้พิพากษาศาลยุติธรรมอาจนำหลักอิสระในทางแพ่ง หลักการมีอำนาจเหนือวัตถุแห่งคดี หลักความตกลง หรือหลักสุจริต ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับคดีแพ่งมาใช้ในตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือพิจารณาพิพากษาคดี

โดยที่ตุลาการศาลปกครองอาจนำหลักการและทฤษฎีที่เกี่ยวกับคดีปกครอง กล่าวคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง ทฤษฎี ความสัมพันธ์ ทฤษฎีอำนาจเหนือ หรือทฤษฎีผลประโยชน์ มาใช้ประกอบในการตัดสินชี้ขาดข้อพิพาทหรือพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้ โดยที่หลักการและทฤษฎีเกี่ยวกับคดีแพ่งกับคดีปกครองนั้นมีความแตกต่างเพราะเป็นหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายเอกชนกับหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชน อย่างไรก็ตาม กรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีตามมาตรา 197 กำหนดไว้โดยสรุปว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่มาจากการใช้อำนาจฝ่ายปกครองตามกฎหมาย หรือมาจากการกระบวนกรทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้”

อย่างไรก็ตาม ต้องตระหนักว่าประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ ฉะนั้น การพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรมจึงต้องเป็นไปตามแนวคิดเรื่องหลักการแบ่งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง และระบบศาลคู่เหนือสิ่งอื่นใด นอกจากนั้น เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิพากษาคดีที่มีกรณีพิพาททางกฎหมายปกครองระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครอง หรือระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง ในข้อพิพาทซึ่งเกี่ยวกับการกระทำหรือละเว้นการกระทำที่ฝ่ายปกครอง

ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย โดยการออกกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง การทำสัญญาทางปกครอง หรือการกระทำละเมิด ซึ่งอยู่ในขอบเขตของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการที่ต่างจากคดีปกติทั่ว ๆ ไป เนื่องจากผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน รวมไปถึงการที่รัฐต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวม เพื่อเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชนผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และเอกชนดังกล่าวอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิพากษาคดีปกครองจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวน ที่มีสาระสำคัญในการที่ตุลาการมีหน้าที่ต้องแสวงหาข้อเท็จจริงที่แท้จริงในคดี และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะในด้านการปกครอง การบริหารภาครัฐ และกฎหมาย ซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปจะถูกกระทบกระเทือนจากคำพิพากษาของศาลปกครอง

ฉะนั้น การพิจารณาเขตอำนาจศาลปกครองไม่ควรจำกัดหรือเจาะจงว่าจะต้องเป็นข้อพิพาทที่กำหนดอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น แต่ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ และเหตุผลที่ศาลปกครองจัดตั้งขึ้นประกอบกัน ซึ่งถ้าคดีนั้นเป็นคดีปกครองตาม ความหมายและลักษณะของคดีปกครองแล้ว คณะกรรมการควรวางแนวกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว

## 5.2 ปัญหาความขัดแย้งในการวินิจฉัยว่า คดีพิพาทในการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง

การจัดให้มีศาลในระบบศาลคู่ นั้น มีความมุ่งหมายเพื่อให้คดีแต่ละประเภทได้รับการ พิพากษาโดยศาลที่มีความชำนาญในข้อพิพาทตามประเภทคดีนั้น ๆ และให้ศาลแต่ละระบบได้มีเวลาเพียงพอที่จะพัฒนาระบบกฎหมายได้อย่างเป็นถูกต้อง และสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดเขตอำนาจของศาลในระบบศาลคู่ จึงพิจารณาจากลักษณะคดีพิพาทเป็นหลัก ซึ่งโดยหลักแล้วศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในการพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญา ส่วนศาลปกครองมีอำนาจในการพิพากษาคดีปกครอง อย่างไรก็ตาม หากประสงค์ให้ศาลระบบใดมีอำนาจในการพิพากษาคดีประเภทใดประเภทหนึ่ง โดยเฉพาะก็จะมีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 194 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้โดยสรุปว่า “ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิพากษาคดีพิพาทโดยทั่วไป เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใดกำหนดให้คดีพิพาทนั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่น” และมาตรา 197 วรรคหนึ่ง กำหนดไว้โดยสรุปว่า “ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่มาจากการใช้อำนาจฝ่ายปกครองตามกฎหมาย หรือมาจากการกระบวนการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้” อย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทเรื่องที่ดินมีปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่ซับซ้อน โดยที่คดีนั้นอาจมีทั้งปัญหาทางแพ่ง อันได้แก่ ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ สิทธิในที่ดิน หรือสิทธิครอบครองอื่นๆ อาทิเช่น สิทธิจำนอง สิทธิยึดหน่วง สิทธิอาศัย สิทธิเก็บกิน เป็นต้น และปัญหาทางปกครอง อันได้แก่ ปัญหาการใช้อำนาจทางปกครองโดยไม่ชอบของฝ่ายปกครองอันเนื่องมาจากการออกคำสั่ง

ออกกฎ หรือเป็นการกระทำอื่นๆ เช่น กรณีมีคำสั่งไม่ออกโฉนดที่ดินให้เอกชน หรือมีคำสั่งให้เอกชนออกจากที่ดินพิพาท

โดยที่ปัญหาทางแพ่งและปัญหาทางปกครองเกี่ยวพันกันไม่อาจแยกพิจารณาจากกันได้ กล่าวคือ ศาลจะต้องพิจารณาวินิจฉัยทั้งปัญหาเกี่ยวกับสิทธิครอบครองในที่ดิน หรือเรื่องกรรมสิทธิ์ และศาลจะต้องวินิจฉัยปัญหาว่าหน้าที่ของรัฐมนตรีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบให้เอกชนอีกฝ่ายมีสิทธิในที่ดินดีกว่าผู้ที่นำคดีมาฟ้องต่อศาล ซึ่งศาลปกครองได้ใช้อำนาจตาม ข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นคดีที่มีหลายข้อหาที่มีประเด็นเกี่ยวพันกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลจำต้องพิจารณาก่อนจึงจะพิจารณาประเด็นที่เป็นหลักแห่งคดีได้ และปรากฏว่าประเด็นดังกล่าวที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่รับคดีไว้แต่แรก ให้มีอำนาจในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวพันที่ต้องพิจารณาก่อนนั้น เพื่อให้ศาลดังกล่าวสามารถพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดีได้” กล่าวคือ ระเบียบข้อดังกล่าวให้อำนาจศาลปกครองสามารถพิจารณาประเด็นแห่งคดีที่เป็นหลัก ซึ่งเป็นคดีปกครองได้ โดยที่ศาลปกครองไม่จำเป็นต้องรอการพิจารณาพิพากษาในประเด็นที่อยู่ในอำนาจศาลอื่น เมื่อปรากฏต่อศาลปกครองว่าข้อพิพาทซึ่งนำมายื่นฟ้อง มีประเด็นหลายประเด็นเกี่ยวพันกันและบางประเด็นนั้นอยู่ในอำนาจของศาลอื่นหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่น ดังนั้น ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่รับคดีไว้แต่แรก ให้มีอำนาจในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวพันที่ต้องพิจารณาก่อนนั้น เพื่อให้ศาลดังกล่าวสามารถพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดีได้เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ฝ่ายปกครองออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งหากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ไม่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่อย่างใด

เมื่อศึกษาต่อไปว่ามีกฎหมายหรือระเบียบใดให้อำนาจศาลยุติธรรมในลักษณะเช่นเดียวกับ ข้อ 41 วรรคสอง ของระเบียบดังกล่าว หรือไม่ พบว่า ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดให้อำนาจศาลยุติธรรมในลักษณะเช่นเดียวกับระเบียบฉบับดังกล่าว นอกจากนี้ ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาก็ไม่ได้กำหนดระเบียบให้เป็นแนวทางปฏิบัติภายในของศาลยุติธรรมเพื่อแก้ปัญหากรณีคำฟ้องบางประเด็นมิได้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมไว้แต่อย่างใด

อีกทั้ง เมื่อได้ศึกษาถึงบทบัญญัติมาตราอื่นในพระราชบัญญัติดังกล่าว พบว่า มาตรา 71 กำหนดว่า “ภายใต้ข้อบัญญัติเรื่องการอุทธรณ์คำสั่ง หรือคำพิพากษา คำสั่งใด ๆ หรือคำพิพากษา ให้ผูกพันมีผลต่อบุคคลภายนอกคดีได้ในกรณี ดังนี้... (4) คำสั่งหรือคำพิพากษาที่เป็นเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน คู่ความอาจกล่าวอ้างต่อบุคคลที่อยู่ภายนอกคดีได้ ยกเว้นว่าบุคคลดังกล่าวมีสิทธิในทรัพย์สินที่ดีกว่า” และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “ในการพิจารณาคดีปกครองคดี ให้ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งบังคับได้ ดังนี้... (1) มีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎหมายหรือมีคำสั่งห้ามกระทำการบางส่วน หรือ ทั้งหมด ในคดีที่ฟ้องว่าฝ่ายปกครองกระทำ

การโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่กำหนดในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)” และวรรคสอง กำหนดว่า “คำบังคับที่กำหนดในวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองสามารถกำหนดได้ว่าจะให้คำสั่งมีผลในอนาคต หรือมีผลย้อนหลังได้ หรือกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ ตามสมควร”

เมื่อพิเคราะห์ทั้งสองมาตราดังกล่าวแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนคำสั่งบางส่วนหรือทั้งหมด โดยศาลปกครองสามารถกำหนดได้ว่าจะให้คำสั่งมีผลในอนาคต หรือมีผลย้อนหลังได้ หรือกำหนดเงื่อนไขใดๆ ก็ได้ ตามสมควร ในคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้ง ศาลปกครองอาจมีคำสั่งใด ๆ หรือคำพิพากษา ในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งคู่ความอาจกล่าวอ้างต่อบุคคลที่อยู่ภายนอกคดีได้ ทั้งนี้ สิทธิแห่งทรัพย์สินของบุคคลมีความหมายครอบคลุมถึง กรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง สิทธิจำนำ สิทธิจำนอง สิทธิยึดหน่วง สิทธิในเครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ ภารจำยอม สิทธิเก็บกิน สิทธิอาศัย และสิทธิเหนือพื้นดิน เป็นต้น ซึ่งนั่นหมายความว่าศาลปกครองอาจพิจารณาพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และอาจมีคำสั่ง หรือกำหนดคำบังคับอันเกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็นสิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์ หรือสิทธิอื่นๆ ในที่ดินได้ โดยอ้างอำนาจที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 71 วรรคหนึ่ง (4) และมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) และวรรคสอง

ฉะนั้น ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ ในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ควรเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิพากษาของศาลปกครอง

### 5.3 ความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการออกคำสั่งเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าให้คดีฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินในการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลใด ทั้งนี้ มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดว่า “ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง ออกกฎ หรือกระทำการใดโดยไม่มีอำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบที่เป็นสาระสำคัญ หรือโดยไม่สุจริต หรือเลือกปฏิบัติ หรือสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเป็นการใช้ดุลพินิจมิชอบ” และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง กำหนดว่า “เมื่อผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นคดีที่มีหลายข้อหาที่มีประเด็นเกี่ยวพันกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่ศาลจำต้องพิจารณาก่อนจึงจะพิจารณาประเด็นที่เป็นหลักแห่งคดีได้ และปรากฏว่าประเด็นดังกล่าวที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือศาลปกครองชั้นต้น ให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่รับคดีไว้แต่

แรก ให้มีอำนาจในการพิจารณาประเด็นเกี่ยวพันที่ต้องพิจารณาก่อนนั้น เพื่อให้ศาลดังกล่าวสามารถพิจารณาประเด็นหลักแห่งคดีได้”

จากบทบัญญัติดังกล่าวพิจารณาได้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบว่ามีการออกคำสั่งเกี่ยวกับการสอบสวนเปรียบเทียบโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เนื่องจากคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบเป็นอำนาจตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดซึ่งมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีในสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ดังนั้น แม้ว่าการโต้แย้งว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จะมีประเด็นเรื่องการโต้แย้งคัดค้านสิทธิในที่ดินมาเกี่ยวพันด้วย ซึ่งควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามที่คณะกรรมการชี้ขาดฯ มีคำวินิจฉัยเอาไว้ แต่ศาลปกครองอาจอาศัยอำนาจที่กำหนดในข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบฯ รับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ด้วยเหตุว่าเป็นประเด็นเกี่ยวพันในคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยเป็นลำดับแรกได้ เพื่อให้สามารถพิจารณาว่าคำสั่งทางปกครองอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ต่อไป รวมทั้ง มีบางคดีที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยเห็นว่า แม้ในคดีจะมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนเรื่องสิทธิในที่ดินอยู่ด้วยก็ตาม แต่ประเด็นดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ทุกศาล ย่อมมีอำนาจที่จะวินิจฉัยประเด็นข้อเท็จจริงได้ และก็ไม่มีความหมายฉบับใดกำหนดให้คดีที่มีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินหรือทรัพย์สินเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมเท่านั้น แม้คดีจะมีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินก็ไม่ทำให้คดีพิพาทดังกล่าวที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง กลายเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลอื่นได้

ฉะนั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดที่มีสาระสำคัญว่า เมื่อเจ้าหน้าที่ที่ดินดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งให้อีกฝ่ายมีสิทธิในที่ดิน แต่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วย โดยเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเห็นว่าตนมีสิทธิดีกว่าและนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบดังกล่าว จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ซึ่งการตรวจสอบว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการออกคำสั่งหรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงสาระของคำสั่งนั้นประกอบด้วย กล่าวคือ คำสั่งตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องพิจารณารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ สอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ และข้อเท็จจริงเรื่องสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างผู้ยื่นคำขอ กับผู้คัดค้าน อันถือว่าเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการที่กำหนดในมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และแม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินมีอำนาจดุลพินิจสั่งการได้ตามที่เห็นสมควรก็ตาม แต่มีได้หมายความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะสั่งการอย่างไรก็ได้ หากแต่หมายความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องสั่งการภายหลังจากที่ได้เปรียบเทียบแล้วว่า คู่กรณีฝ่ายใดมีสิทธิในที่ดินดีกว่ากัน ตามพยานหลักฐานที่ได้แสวงหา และ ศาลปกครองมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติ เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีในการออกโฉนดที่ดินได้

แม้คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นคำสั่งทางปกครอง และเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในการออกคำสั่งตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ แต่หากคำสั่งดังกล่าวไม่ได้สั่งให้ออกโฉนดที่ดินในด้านที่ผู้ฟ้องคดีทำการโต้แย้งคัดค้าน กรณียอมไม่ทำให้สิทธิในที่ดินเปลี่ยนแปลงไป คำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินในลักษณะนี้ จึงมิได้กระทบต่อผู้ฟ้องคดีที่จะเสียหาย และจะเป็นผู้มีสิทธิในคดีมาฟ้องต่อศาลได้ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้มีสิทธิในที่ดิน ผู้ฟ้องคดีก็ยอมไม่มีสิทธิมาฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการสอบสวนเปรียบเทียบการออกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี

เมื่อเปรียบเทียบกับกรแบ่งเขตอำนาจการพิจารณาของศาลยุติธรรมกับศาลปกครองในคดีสิทธิในที่ดินของประเทศเยอรมัน ฝรั่งเศส และไทย ปรากฏว่า ประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชนอย่างเด็ดขาดและ ถ้าเป็นคดีเรื่องสิทธิในที่ดินก็จะอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรมรวมถึงคดีเกี่ยวกับสิทธิในอสังหาริมทรัพย์โดยที่ศาลยุติธรรมทำหน้าที่เป็นผู้รักษาสีทธิของเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ จึงทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดค่าชดเชยที่ดินในการเวนคืนที่ดิน เนื่องจากถือเป็นคดีที่สงวนไว้ให้ศาลยุติธรรมตามจารีตประเพณี อย่างไรก็ตาม ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในส่วนของทรัพย์สินของรัฐหรือทรัพย์สินของแผ่นดินไว้ด้วยเช่นกัน โดยมีหลักเกณฑ์ว่า ถ้าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายปกครองอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

สำหรับประเทศเยอรมัน ซึ่งมีแนวความคิดว่า รัฐปกครองโดยกฎหมาย การกระทำของรัฐต้องได้รับการควบคุมดูแลโดยองค์กร และต้องเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ปกป้องพลเมืองที่ได้ผลกระทบของมาตรการที่ฝ่ายปกครองดำเนินการโดยองค์กรนี้จะต้องใช้หลักกฎหมายมหาชนตัดสิน องค์กรดังกล่าวได้แก่ศาลปกครองที่ต้องการจะให้ผู้ที่ตัดสินคดีที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ ฉะนั้น ศาลปกครองเยอรมันจึงมีเขตอำนาจทั่วไปในคดีปกครอง มีอำนาจพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายมหาชนเกือบทุกประเภทที่มีเนื้อหาแห่งคดีเป็นผลโดยตรงจากกฎหมายมหาชนซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง รวมถึงระหว่างส่วนราชการด้วยกันเองด้วย เว้นแต่เป็นคดีข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายของสหพันธรัฐกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ในอำนาจศาลอื่น

ดังนั้น ข้อพิพาทเรื่องกรณีที่เจ้าพนักงานที่ดินออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย นั้น หากจะต้องใช้หลักกฎหมายมหาชนตัดสินแล้ว ในการพิจารณาคดีของเยอรมันถือเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจพิพากษาศาลปกครองทั้งสิ้น โดยที่เยอรมันจะให้ความสำคัญกับการนำกฎหมายมหาชนมาใช้ตัดสินคดี และการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ที่จะมีผลต่อพลเมืองจากมาตรการหรือการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบการแบ่งเขตอำนาจการพิพากษาของศาลยุติธรรม กับศาลปกครองในคดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินของประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมัน แล้วเห็นว่า มีความแตกต่างกับประเทศไทยที่ถือเอาประเด็นการโต้แย้งสิทธิในที่ดินเป็นสำคัญ และผู้วิจัยมีความเห็นว่า จากกรณีศึกษากฎหมายฝรั่งเศส

และเยอรมัน การพิจารณาคดีเกี่ยวกับการฟ้องเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย น่าจะกำหนดเขตอำนาจให้อยู่ในการพิจารณาของศาลปกครอง เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสถือว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการพิจารณาและการตีความของความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือกฎ (l'interprétation et de l'appréciation de légalité de la decision administrative) ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาของศาลปกครอง ส่วนประเทศเยอรมัน มีแนวในการพิจารณาประเด็นแห่งคดีพิพาทของเนื้อหาตามนิติสัมพันธ์ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของประเด็นในคดีพิพาท ในข้อพิพาทที่โจทก์ขอให้ศาลบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการหรือไม่ดำเนินการประการใดที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง คดีจึงอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ซึ่งศาลจะต้องวินิจฉัยลงไปนในรายละเอียดของหลักกฎหมายที่เป็นรากฐานตามข้อหาในคดีและตามคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย กล่าวคือ คดีดังกล่าวเป็นกรณีที่ต้องนำกฎหมายมหาชนมาใช้ตัดสินคดี และเพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่จะมีผลกระทบต่อพลเมืองจากมาตรการหรือการกระทำของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

ฉะนั้น ถ้าจะกำหนดให้คดีเกี่ยวกับการฟ้องเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับที่ดินว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายให้ข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ผู้วิจัยเห็นว่า ควรกำหนดให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่ฝ่ายปกครองดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองเพื่อกำหนดเขตอำนาจของศาลที่เหมาะสม ทั้งเป็นการลดภาระงานศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ส่งผลให้คู่กรณีได้รับการพิจารณาพิพากษาที่รวดเร็ว และพัฒนาระบบศาลหรือระบบกฎหมายของไทยให้เป็นระบบให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น



## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 6.1 บทสรุป

จากการศึกษาสามารถสรุปได้ว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้พิจารณาหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ที่ดินออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากหลักเกณฑ์เรื่องสิทธิในที่ดิน โดยพิจารณาจากกฎหมายที่ศาลจะมาใช้บังคับแก่คดี รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยจากคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ตลอดจนข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีปัญหาหลายประการ กล่าวคือ การวินิจฉัยว่าคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นข้อพิพาทสิทธิในที่ดิน หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย เป็นเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาศัยอำนาจที่กำหนดตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีคำสั่งในการสอบสวนเปรียบเทียบ อันเนื่องมาจากการโต้แย้งการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน เป็นการใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ที่มีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์ในสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การที่เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบแล้วมีคำสั่งให้อีกฝ่ายมีสิทธิในที่ดินดีกว่า แต่ผู้ฟ้องคดีไม่พอใจในคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน โดยเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากตนมีสิทธิดีกว่า ซึ่งการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องพิจารณาถึงการดำเนินการว่าถูกต้อง ตามรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการของการออกคำสั่งทางปกครองหรือไม่ รวมทั้งต้องพิจารณาถึงสาระของคำสั่งทางปกครองนั้นประกอบด้วย กล่าวคือ คำสั่งตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีจะชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงต้องพิจารณารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการ สอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการ และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินพิพาทระหว่างผู้ยื่นคำขอ กับผู้คัดค้าน อันถือว่าเป็นสาระสำคัญของการสอบสวนเปรียบเทียบและสั่งการตามมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ที่ดินออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ใช่คดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินอีกทั้ง การพิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีหรือโจทก์เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน หรือไม่ เป็นเพียงประเด็นปัญหาเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับประเด็นหลักแห่งคดีว่า คำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหรือไม่ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นที่เกี่ยวข้องนั้นก่อน จึงจะพิจารณาประเด็นหลักของคดีได้ ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และสอดคล้องกับบทบัญญัติตามมาตรา 197 วรรคหนึ่ง และวรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติรับรองให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองนั้นได้ ภายใต้วิธีพิจารณาคดีตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น อีกทั้ง

การพิจารณาในเรื่องสิทธิในที่ดินนั้น แม้ศาลจะต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัย แต่การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับก็มีใช้เกณฑ์ในการพิจารณาลักษณะคดีว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด และไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดบัญญัติห้ามมิให้ศาลปกครองนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับแก่คดี นอกจากนี้ หลักการยอมรับถึงอำนาจของศาลปกครองในการวินิจฉัยถึงสิทธิแห่งทรัพย์สิน ตามมาตรา 71 (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ศาลปกครองอาจมีคำสั่งใด ๆ หรือคำพิพากษา ในเรื่องสิทธิในทรัพย์สิน ซึ่งคู่ความอาจกล่าวอ้างต่อบุคคลที่อยู่ภายนอกคดีได้ อันเป็นการยืนยันให้เห็นว่า การวินิจฉัยถึงสิทธิแห่งทรัพย์สินไม่ว่าจะเป็นสิทธิครอบครอง กรรมสิทธิ์ สิทธิอาศัย หรือภาระจำยอม ต่างอยู่ภายในขอบเขตเนื้อหาของคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ศาลปกครองสามารถวินิจฉัยได้ กรณีจึงไม่ใช่คดีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดิน อีกทั้ง การตั้งประเด็นวินิจฉัยโดยอ้างอิงจากข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลยเป็นหลัก นั้น ไม่ใช่หลักเกณฑ์การวินิจฉัยเขตอำนาจศาลที่ถูกต้องตามหลักวิชาการกฎหมาย ซึ่งส่งผลให้เขตอำนาจศาลไม่แน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับข้อต่อสู้หรือโจทก์ และข้อต่อสู้ของผู้ถูกฟ้องคดีหรือจำเลย

นอกจากนี้ สาเหตุประการหนึ่งของปัญหาหลักเกณฑ์การวินิจฉัยดังกล่าวเกิดจากวิธีพิจารณาและองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ทั้งกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากศาลฎีกาสองคน จากศาลปกครองสูงสุด สองคน จากศาลทหารสองคน และกรรมการซึ่งมิได้มาจากศาลใดหนึ่งคน โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าวมิได้คำนึงถึงความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องที่จะวินิจฉัย จะเห็นได้จากไม่ว่า เรื่องที่จะวินิจฉัยจะเป็นเรื่องระหว่างศาลใดกรรมการซึ่งมาจากทุกศาล ไม่ว่าจะมีความรู้ความเชี่ยวชาญหรือไม่ก็ต้องเป็นกรรมการในการวินิจฉัย และในบางคดีก็มีสองแนวคำวินิจฉัย ทั้งนี้ เป็นผลมาจากบุคคลซึ่งเป็นกรรมการ ส่วนวิธีพิจารณาของคณะกรรมการซึ่งกำหนดไว้ในข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่องการพิจารณาและวินิจฉัยพ.ศ. 2544 ได้กำหนดให้การแสวงหาข้อกฎหมายและข้อเท็จจริง การเสนอความเห็นเบื้องต้นเป็นหน้าที่ของเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดฯ และผู้ช่วยเลขานุการดังกล่าว โดยทั้งเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการมาจากผู้ที่ปฏิบัติงานในศาลยุติธรรมและสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งมีได้มีหลักประกันถึงความเป็นกลางและความรู้ความสามารถในเรื่องของกฎหมายเอกชน กฎหมายมหาชนหรืออำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลในทุกๆ ศาล เมื่อประกอบกับคณะกรรมการซึ่งไม่มีหลักประกันความเป็นกลางและความรู้ในเรื่องดังกล่าวเช่นกันจึงทำให้คำวินิจฉัยมีปัญหาดังกล่าว

สำหรับหลักเกณฑ์การแบ่งแย่งเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมของฝรั่งเศสและของไทยซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปมีหลักเกณฑ์สำคัญโดยสรุปสามหลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์ทางด้านองค์กร (Critere Organique) โดยพิจารณาว่าบุคคลที่ทำนิติกรรมนั้น เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและสังกัดองค์กรที่เป็นหน่วยงานของฝ่ายบริหารหรือไม่ หลักเกณฑ์ทางด้านเนื้อหา (Critere Materiel) โดยพิจารณาจากเนื้อหาของงานที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจัดทำว่าเป็นงานทางปกครองหรือไม่ โดยงานดังกล่าวอาจจะเป็นเรื่องการ

จัดทำบริการสาธารณะหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยทางปกครองก็ได้ และเจ้าหน้าที่รัฐได้ใช้อำนาจสั่งการหรือทำนิติกรรมทางปกครองในการปฏิบัติงานดังกล่าว และหลักเกณฑ์ทางด้านรูปแบบ (Critere Formel) อันได้แก่ กฎหมายที่ใช้บังคับ หรืออำนาจหน้าที่พิเศษ โดยพิจารณาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับนิติกรรมดังกล่าวเป็นกฎหมายปกครองหรือไม่ การใช้อำนาจสั่งการหรือทำนิติกรรมทางปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจรัฐ (Prerogatives de Puissance Publique) ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่สั่งการมีอำนาจหรือหน้าที่พิเศษแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายเอกชนหรือไม่

โดยหากนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาวินิจฉัยปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ที่ดินออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบ เรื่องที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องขอตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งโดยเนื้อหาแล้วเป็นกฎหมายมหาชน จึงควรอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรมเป็นศาลที่มีเขตอำนาจทั่วไป กล่าวคือ หากเรื่องใดไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นเรื่องนั้น จะอยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้แล้วว่า หากมีปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลอื่นกับศาลยุติธรรม การพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรืออยู่ในเขตอำนาจศาลอื่นจะต้องพิจารณาว่า เรื่องนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นหรือไม่ก่อน หากไม่ใช่ ข้อพิพาทดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ดังนั้น การวินิจฉัยคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ที่ดินออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเกี่ยวกับที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องวินิจฉัยว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ตามที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้

## 6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ที่ดินออกคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบเรื่องที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการฟ้องขอตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน แม้ว่าการโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวจะมีประเด็นเกี่ยวกับการโต้แย้งสิทธิในที่ดินมาเกี่ยวพันด้วย แต่ศาลปกครองมีอำนาจรับประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณาได้ เป็นประเด็นเกี่ยวพันที่ศาลปกครองมีอำนาจที่จะวินิจฉัยก่อนได้ เพื่อที่จะสามารถวินิจฉัยประเด็นความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองอันเป็นประเด็นหลักแห่งคดีต่อไป ตามข้อ 41 วรรคสอง ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ดังนั้น เมื่อคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบและออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นคดีอยู่ในอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้น เพื่อการกำหนดเขตอำนาจศาลที่เหมาะสม ทั้งเป็นการลดภาระงานของศาลและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ส่งผลให้คู่กรณีได้รับการพิจารณา

พิพาทที่รวดเร็ว และพัฒนาระบบศาลหรือระบบกฎหมายของไทยให้เป็นระบบให้มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

จึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักเกี่ยวกับที่ดิน โดยบัญญัติเพิ่มเติมวรรคสี่ ของมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

“ทั้งนี้ ศาลในวรรคสอง คือ ศาลปกครอง”

ฉะนั้น เมื่อมาตรา 60 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมวรรคสี่แล้วจะปรากฏ ดังนี้

“ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

ทั้งนี้ ศาลในวรรคสอง คือ ศาลปกครอง”

## บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- กิจบัติ ก้องเบญจกุล, *หลักกฎหมายมหาชน* (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2561).
- กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, 'ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน' (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โรงพิมพ์เดือนตุลา 2562 รายงานฉบับสมบูรณ์ 2562) 35-48.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 13 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).
- \_\_\_\_\_, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*, (พิมพ์ครั้งที่ 25 วิญญูชน 2560).
- เทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี, 'สมเด็จพระ บันทึกเรื่องการปกครองของไทยสมัยอยุธยาและต้นรัตนโกสินทร์' (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549).
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, 'องค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล'  
<<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=246>> สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2547.
- \_\_\_\_\_, *กฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 5 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560).
- พงษ์ธวัชณ์ บุญพิทักษ์, 'ระบบศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระธรรมนูญศาลยุติธรรม'  
<[https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw\\_parcy/ewt\\_dl\\_link.php?nid=2244](https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=2244)>  
สืบค้นเมื่อ 20 ธันวาคม 2547.
- บรรเจิด สิงคะเนติ, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 7 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2563).
- โกศิน พลกุล, 'การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ตอนที่ 2)'  
<<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=298&Page=2>> สืบค้นเมื่อ 6 มกราคม 2548.
- \_\_\_\_\_, 'การวินิจฉัยอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล' 2 วารสารวิชาการศาลปกครอง 2 (2545 พฤษภาคม-สิงหาคม).
- รงค์ ประพันธ์พงศ์, *7 ฎวนาถ ราชภัคดี*, (สำนักพิมพ์สถาพรบุ๊คส์, 2559).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 'ศาลปกครอง กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ' วารสารกฎหมายปกครอง (2557).
- \_\_\_\_\_, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง* (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544).
- ศฤงคาร พันธุ์พงศ์, *ประวัติศาสตร์ยุโรป 2* (พิมพ์ครั้งที่ 8 สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2560).
- ภาควิชาการที่ดิน กองฝึกอบรม กรมที่ดิน, *คู่มือการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมที่ดิน* (กองฝึกอบรม กรมที่ดิน 2543).
- สมชาย เอ็มโอช, *ความรู้เกี่ยวกับการสอบสวนไกล่เกลี่ยและเปรียบเทียบตามประมวลกฎหมายที่ดิน* (กรมที่ดิน, ม.ป.ป).

### บรรณานุกรม (ต่อ)

- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, ‘ความเป็นมาของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล’  
<<https://oscj.coj.go.th/th/content/page/index/id/123927>>  
สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565.
- สำนักงานเลขาธิการ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, ‘สรุปแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่น่าสนใจ’  
<<https://oscj.coj.go.th/th/file/get/file/2018092505a0a6f53f0c5b10395077802a2f32e3204012.PDF>> สืบค้นเมื่อ 10 พฤศจิกายน 2565.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ‘ศาลและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม’ (10 พฤศจิกายน 2565)  
<<https://www.krisdika.go.th/data/ebook/thailand/thailand51.pdf>>  
สืบค้นเมื่อ 29 ตุลาคม 2565.
- สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง, ความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน และคดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน: ศึกษากรณีที่ดินของเอกชน (สำนักส่งเสริมงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง 2548)
- เสริมตรุณี ดันติเวสส, ‘คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นกับปัญหาเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส, *ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย* (พิมพ์ครั้งที่ 20 สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2565).
- หยุด แสงอุทัย, *คำบรรยายความรู้เกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป (แก้ไขปรับปรุง โดย สมยศ เชื้อไทย)* (พิมพ์ครั้งที่ 22 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2565).
- อนันต์ ชุมวิสูตร, *คำอธิบายวิชาวาระบบศาลและพระธรรมนูญศาลยุติธรรม* (พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2561).
- อมร จันทรสุมบุรณ์, ‘เราควรมีศาลปกครองหรือยัง’. 9 วารสารนิติศาสตร์ ธรรมศาสตร์ 1 (2533 เมษายน).
- อุมาพร วังคำแหง, ‘ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญของกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546).
- เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล บรรณเจิต สิงคะเนติ และคณะ, ‘วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบสำนักงานศาลปกครอง’ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)  
รายงานการศึกษาวิจัย.
- Phachern Thammasarangoon, ‘กรรมสิทธิ์ที่ดิน: การแก้ปัญหาของสังคมไทยในระบอบเสรีนิยมสมัยใหม่’  
<<https://www.gotoknow.org/posts/449434>> สืบค้นเมื่อ 26 พฤศจิกายน 2565.

## บรรณานุกรม (ต่อ)

### ภาษาต่างประเทศ

Hans Gerald Crossland, 'Rights of the Individual to Challenge Administrative Action before Administrative Courts in France and Germany' Vol. 24, No. 4, (1975).

Hugo Flavier/Charles Froger. Administrative Justice in France. between Singularity and Classicism, BRICS LAW JOURNAL Volume III Issue 2, 2016

Leon Duguit, 'The French Administrative Courts' Political Science Quarterly, Vol. 29, No. 3 (September 1914).

Matthieu Bertozzo, 'Le 3 novembre 1790, la mise au pas des juges sous la Révolution, De la vacance indéterminée à l'abolition des Parlements d'Ancien Régime':  
Revue générale du droit on line, (2015), numéro 22827  
<[www.revuegeneraledudroit.eu/?p=22827](http://www.revuegeneraledudroit.eu/?p=22827)>



ภาคผนวก

**ภาคผนวก ก.**

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติ  
ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน  
พ.ศ. ๒๔๙๗

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๗  
เป็นปีที่ ๙ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรที่จะประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗”  
มาตรา ๒<sup>183</sup> พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖๐<sup>184</sup> ในการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดิน แล้วแต่กรณี มีอำนาจทำการสอบสวนเปรียบเทียบ ถ้าตกลงกันได้ก็ให้ดำเนินการไปตามที่ตกลง หากตกลงกันไม่ได้ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งการไปตามที่เห็นสมควร

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่งประการใดแล้วให้แจ้งเป็นหนังสือต่อคู่กรณีเพื่อทราบ และให้ฝ่ายที่ไม่พอใจไปดำเนินการฟ้องต่อศาลภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง

ในกรณีที่ได้ฟ้องต่อศาลแล้ว ให้รอเรื่องไว้ เมื่อศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งถึงที่สุดประการใด จึงให้ดำเนินการไปตามกรณี ถ้าไม่ฟ้องภายในกำหนด ก็ให้ดำเนินการไปตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาสั่ง แล้วแต่กรณี

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>183</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑/ตอนที่ ๗๘/ฉบับพิเศษ หน้า ๑/๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗

<sup>184</sup> มาตรา ๖๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๘

หมายเหตุ:- เหตุผลในการใช้พระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้คือ ในขณะที่ได้มีการกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวาง เพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน

---

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๖๒<sup>185</sup>

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๕ ในระหว่างที่ยังไม่เริ่มใช้บัญชีราคาประเมินทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งใช้อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปพลางก่อน จนกว่าจะมีบัญชีราคาประเมินทรัพย์สินตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐใช้บังคับ

มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อประโยชน์แห่งรัฐกำหนดให้มีคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ และคณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐประจำจังหวัด เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินและการจัดทำบัญชีราคาประเมินทรัพย์สินซึ่งใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมาย หรือเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นของหน่วยงานของรัฐ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

---

<sup>185</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๖๘ ก/หน้า ๓๒/๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๒

**ภาคผนวก ข.**

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติ  
จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง  
พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.  
ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒  
เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒<sup>186</sup> พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานทางปกครอง” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครอง

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (๑) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (๒) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (๓) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตาม (๑) หรือ (๒)

<sup>186</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๙๔ ก/หน้า ๑/๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๒

“คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์และวิธีพิจารณาสำหรับกรวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย

“ตุลาการศาลปกครอง” หมายความว่า ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น

“ก.ศป.” หมายความว่า คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง

“ก.บ.ศป.”<sup>187</sup> หมายความว่า คณะกรรมการบริหารศาลปกครอง

“ก.ขป.”<sup>188</sup> หมายความว่า คณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณา ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

“คำฟ้อง” หมายความว่า การเสนอข้อหาต่อศาลไม่ว่าจะได้เสนอต่อศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด ไม่ว่าจะได้เสนอในขณะที่เริ่มคดีโดยคำฟ้องหรือคำร้องขอ หรือเสนอในภายหลัง โดยคำฟ้องเพิ่มเติมหรือแก้ไข หรือฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดีไม่ว่าด้วยความสมัครใจ หรือถูกบังคับ หรือโดยมีคำขอให้พิจารณาใหม่

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

“ประโยชน์แก่ส่วนรวม”<sup>189</sup> หมายความว่า ประโยชน์ต่อสาธารณะหรือประโยชน์อันเกิดแก่การจัดทำบริการสาธารณะหรือการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือประโยชน์อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการหรือการกระทำที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริม หรือสนับสนุนแก่ประชาชนเป็นส่วนรวมหรือประชาชนส่วนรวมจะได้รับประโยชน์จากการดำเนินการหรือการกระทำนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>187</sup> มาตรา ๓ “ก.บ.ศป.” เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๙/๒๕๖๐)

<sup>188</sup> มาตรา ๓ “ก.ขป.” เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๙/๒๕๖๐)

<sup>189</sup> มาตรา ๓ “ประโยชน์แก่ส่วนรวม” เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๕/๒๕๕๑)

มาตรา ๗ ศาลปกครองแบ่งออกเป็นสองชั้น คือ

- (๑) ศาลปกครองสูงสุด
- (๒) ศาลปกครองชั้นต้น ได้แก่
  - (ก) ศาลปกครองกลาง
  - (ข) ศาลปกครองในภูมิภาค

ศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นอาจแบ่งเป็นแผนกหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น และจะให้มีอำนาจในคดีประเภทใดหรือคดีในท้องที่ใดซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของแต่ละศาลนั้น แยกต่างหาก โดยเฉพาะก็ได้ ทั้งนี้ ให้ออกเป็นประกาศประธานศาลปกครองสูงสุดโดยความเห็นชอบของ ก.บ.ศป.<sup>190</sup>

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๘ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบชั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

<sup>190</sup> มาตรา ๗ วรรคสอง เพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๖/๒๕๕๔), แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๙/๒๕๖๐)



(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากรศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชำนาญพิเศษอื่น

มาตรา ๑๐ ศาลปกครองชั้นต้นมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

มาตรา ๑๑ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา หรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

(๓) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด

(๔) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๒ ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีค่าบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗๑ ภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้มีผลผูกพันบุคคลภายนอกได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(๑) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใดให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ผู้นั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(๒) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันใหม่

(๓) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคล หรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(๔) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

มาตรา ๗๒ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑)

(๒) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(๓) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๔) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มีการฟ้อง ให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(๕) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในการมีค่าบังคับตามวรรคหนึ่ง (๑) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ทั้งนี้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

วรรคสี่<sup>191</sup> (ยกเลิก)

วรรคห้า<sup>192</sup> (ยกเลิก)

วรรคหก<sup>193</sup> (ยกเลิก)

<sup>191</sup> มาตรา ๗๒ วรรคสี่ ยกเลิกโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๘/๒๕๕๙)

<sup>192</sup> มาตรา ๗๒ วรรคห้า ยกเลิกโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๘/๒๕๕๙)

<sup>193</sup> มาตรา ๗๒ วรรคหก ยกเลิกโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๘/๒๕๕๙)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีข้อพิพาททางกฎหมายปกครอง ระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยกัน เกี่ยวกับการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งตามอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง การกระทำละเมิดในทางปกครอง หรือการทำสัญญาทางปกครอง อันเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชน และโดยที่ระบบการพิจารณาและพิพากษาคดีจำเป็นต้องมีกระบวนการเป็นพิเศษต่างจากคดีปกติทั่วไป เพราะผลแห่งคำพิพากษาอาจกระทบถึงการบริหารราชการแผ่นดิน หรือต้องจ่ายเงินภาษีอากรของส่วนรวมเป็นค่าชดเชยหรือค่าเสียหายแก่เอกชน ในขณะที่เดียวกันเอกชนจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบที่ไม่อาจทราบข้อมูลจากหน่วยงานของรัฐได้ ในการพิจารณาจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงที่แท้จริง และต้องมีตุลาการที่มีความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะซึ่งสามารถตรวจสอบได้จากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และประชาชนทั่วไปซึ่งจะถูกกระทบในทางใดทางหนึ่งจากคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งต้องมีหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ฉะนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

**ภาคผนวก ค.**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒<sup>194</sup> พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหกสิบวันนับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ศาล” หมายความว่า ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น

“ศาลยุติธรรม” หมายความว่า ศาลทั้งหลายตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม หรือศาลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นและกำหนดให้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม หรือกำหนดให้เป็นศาลยุติธรรม

“ศาลปกครอง” หมายความว่า ศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครอง

“ศาลทหาร” หมายความว่า ศาลทหารตามกฎหมายว่าด้วยธรรมนูญศาลทหาร

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

มาตรา ๔ ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และ ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คนเป็นกรรมการ

<sup>194</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖/ตอนที่ ๑๐๔ ก/หน้า ๕/๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๒

ในกรณีที่มีการจัดตั้งศาลอื่นขึ้น ให้ประธานศาลอื่นนั้นเป็นกรรมการโดยตำแหน่งตามวรรคหนึ่งด้วย คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและอำนาจหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิประกอบด้วยบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จำนวนหนึ่งคน

(๒) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด จำนวนหนึ่งคน

(๓) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด จำนวนหนึ่งคน

(๔) ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านกฎหมายที่มีชื่อเป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการประจำศาล ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตาม (๑) (๒) และ (๓) จำนวนหนึ่งคน

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือภายในกำหนดระยะเวลายื่นคำให้การหรือก่อนพ้นระยะเวลาที่ศาลอนุญาตให้ยื่นคำให้การเป็นอย่างซ้ำสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ ศาลที่รับฟ้องอาจรอการพิจารณาไว้ชั่วคราวก็ได้ และให้จัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็วในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตนและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(๒) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งซึ่งคู่ความอ้างและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นฟ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(๓) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่

วันที่คณะกรรมการมีมติรับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็น ให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย<sup>195</sup>

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (๓) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของศาลที่รับฟ้อง ให้ศาลนั้นดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป แต่ถ้าวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ศาลที่รับฟ้องสั่งโอนคดีหรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่มีการนำคดีซึ่งมีข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจแตกต่างกัน ตั้งแต่สองศาลขึ้นไป ถ้าคู่ความหรือศาลเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งที่รับฟ้อง ให้นำความในมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด แต่ศาลนั้นไม่รับฟ้องเพราะเหตุว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง เมื่อมีการฟ้องคดีต่ออีกศาลหนึ่งแล้วหากศาลดังกล่าวเห็นว่าคดีนั้นไม่อยู่ในเขตอำนาจ เช่นกัน ให้ศาลนั้นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง (๓) และมาตรา ๑๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>195</sup> มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ.ฯ (ฉ.๒/๒๕๖๔)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา ๒๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น โดยให้ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามที่กฎหมายบัญญัติและให้หลักเกณฑ์การเสนอปัญหาดังกล่าวเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔<sup>196</sup>

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๗ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับบรรดาคดีที่ได้ยื่นคำร้องไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เว้นแต่คดีของศาลปกครองหรือศาลอื่นที่ได้ยื่นคำฟ้องไว้ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่ยังไม่ได้ยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อโต้แย้งเขตอำนาจศาลตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ยื่นคำร้องภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ฯลฯ

ฯลฯ

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ บังคับใช้มาเป็นเวลานาน บทบัญญัติบางมาตรามีข้อขัดข้องในการบังคับใช้หรือในทางปฏิบัติ สมควรแก้ไขเพิ่มเติมกรอบระยะเวลาของกระบวนการโต้แย้งเขตอำนาจศาลสำหรับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลอื่นที่ไม่ใช่ศาลยุติธรรมและศาลทหาร และในระหว่างเข้าสู่กระบวนการวินิจฉัยชี้ขาดเขตอำนาจศาล ให้ศาลที่รับฟ้องมีดุลพินิจในการพิจารณาคดีต่อไปได้ แก้ไขเพิ่มเติมระยะเวลาการพิจารณาคำร้องขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดกรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดระหว่างศาลขัดแย้งกัน รวมทั้งกำหนดให้มีผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลืองานของเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลกำหนดและให้ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้รับประโยชน์ตอบแทนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

<sup>196</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๘/ตอนที่ ๑๑ ก/หน้า ๑๓/๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔



**ภาคผนวก ง.**

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด  
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓

โดยที่มาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องสอด การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณา การรับฟัง พยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง รวมทั้งการกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ ชั่วคราวก่อนการพิพากษานอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

ฉะนั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔๔ และมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓”

ข้อ ๒<sup>197</sup> ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

“ศาล” หมายความว่า ศาลปกครอง หรือตุลาการศาลปกครอง

“ศาลปกครอง” หมายความว่า ศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองสูงสุด

“ตุลาการหัวหน้าคณะ” หมายความว่า ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองชั้นต้น หรือตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด

“ตุลาการเจ้าของสำนวน” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน

“ตุลาการผู้แถลงคดี” หมายความว่า ตุลาการศาลปกครองซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้แถลงคดีปกครอง

“คำแถลงการณ์” หมายความว่า สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีที่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา

“สำนักงาน”<sup>198</sup> หมายความว่า สำนักบังคับคดีปกครอง หรือสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค และให้หมายความรวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบังคับคดี

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>197</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗/ตอนที่ ๑๐๘ ก/หน้า ๓๐/๑๗ พุทธศักราช ๒๕๔๓

<sup>198</sup> ข้อ ๓ “สำนักงาน” เพิ่มเติมโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดฯ (ฉ.๘/๒๕๖๒)

ข้อ ๔๑ ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นมีหลายข้อหา ถ้าข้อหาหนึ่งข้อหาใดเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ไม่ว่าจะโดยเหตุที่ข้อหาดังกล่าวอยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่น ศาลปกครองสูงสุด หรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ให้สิ่งไม่รับข้อหาที่ไม่อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของข้อหาที่อยู่ในอำนาจและเขตอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าข้อหาที่สิ่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าข้อหาที่สิ่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลที่มีอำนาจหรือเขตอำนาจ และคดีถึงที่สุดแล้ว

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งมิใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้ มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้

ในกรณีที่คดีที่ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนจึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองสูงสุด และประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเป็นประเด็นที่ศาลปกครองชั้นต้นเห็นว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองใดน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองชั้นต้นสิ่งไม่รับประเด็นนั้นไว้พิจารณา แล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในส่วนของประเด็นที่อยู่ในอำนาจต่อไป แต่ในกรณีที่องค์คณะเห็นว่าประเด็นที่สิ่งไม่รับไว้พิจารณาจะมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองชั้นต้น องค์คณะอาจมีคำสั่งให้รอการพิจารณาพิพากษาคดีไว้จนกว่าประเด็นที่สิ่งไม่รับไว้พิจารณาจะได้มีการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีโดยศาลปกครองสูงสุดแล้ว

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๒<sup>199</sup>

โดยที่มาตรา ๗๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และค่าธรรมเนียมเจ้าพนักงานบังคับคดีท้ายประมวลกฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว และเพื่อบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง

ฯลฯ

ฯลฯ

ข้อ ๕ ระเบียบนี้ไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาของศาล และกระบวนการวิธีการบังคับคดี ของสำนักงาน หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีที่ได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ

บรรดาคดีที่อยู่ระหว่างการบังคับคดีหรืออยู่ในระหว่างการดำเนินการของสำนักงาน หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีอยู่แล้วในวันก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปได้ตามระเบียบนี้

ข้อ ๖ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้ กับให้มีอำนาจออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อประโยชน์ ในการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>199</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๓๓ ก/หน้า ๑/๑๘ มีนาคม ๒๕๖๒

ภาคผนวก จ.

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2/ว 35728 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๓๖.๒/ว ๓๕๗๑๘

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

เรื่อง แนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้ได้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย แนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้ได้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ด้วยกรมที่ดิน ได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรกำหนดแนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้ได้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ดังรายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ถือปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) บัญญัติ จันทน์เสนะ

(นายบัญญัติ จันทน์เสนะ)

รองปลัดกระทรวงมหาดไทย รักษาราชการแทน

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร. ๐ - ๒๕๐๓ - ๓๙๕๘

โทรสาร ๐ - ๒๕๐๓ - ๓๙๕๙

ภาคผนวก จ.

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท 0516.2/ว 8591 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2547

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๓๖.๒/ว. ๘๕๔๓

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๘ มีนาคม ๒๕๔๗

เรื่อง การฟ้องศาลตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง (๑) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๔.๒/ว ๒๗๓๓๐ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๔๕

(๒) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๓๖.๒/ว ๓๕๗๒๘ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๕

ตามหนังสือที่อ้างถึง (๑) กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติ กรณีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ หรือมีคำสั่งเปรียบเทียบตามมาตรา ๘๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แล้วแต่กรณี โดยให้ระบุในคำสั่งดังกล่าวด้วยว่า “ให้คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจไปฟ้องคดีต่อศาล (ศาลยุติธรรม) ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันทราบคำสั่ง” พร้อมทั้งชี้แจงด้วยวาจาให้คู่กรณีทราบด้วย และต่อมาได้ข้อมความเข้าใจในกรณีดังกล่าวอีกครั้งหนึ่งตามข้อ ๗ ของแนวทางปฏิบัติกรณีมีผู้โต้แย้งคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๖๐ ซึ่งได้เวียนให้ทราบตามหนังสือที่อ้างถึง (๒) ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า แนวทางปฏิบัติตามหนังสือที่อ้างถึงนั้นยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากแต่เดิมคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๕ ซึ่งวินิจฉัยว่า เมื่อการขอออกโฉนดมีการโต้แย้งสิทธิ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๖๐ ได้แก่ ศาลยุติธรรมแต่ต่อมาได้มีคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๓๔/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดินซึ่งออกโดยไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง จึงเห็นว่าการฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานที่ดิน จังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาได้สั่งการตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คู่กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจย่อมสามารถฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมหรือจะฟ้องต่อศาลปกครองก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับประเด็นที่ผู้ฟ้องคดีได้ยกขึ้นเป็นหลัก โดยถ้าประเด็นหลักเป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินที่ขอกออกหนังสือแสดงสิทธิ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคือศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ ๔/๒๕๔๕) แต่ถ้าเป็นการโต้แย้งในประเด็นหลักว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวคือ ศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ ระหว่างศาล ที่ ๓๔/๒๕๔๖) และโดยที่ศาลปกครองสูงสุดโดยมติที่ประชุมใหญ่ได้มีคำสั่ง



ที่ ๖๐๖/๒๕๕๕ วินิจฉัยว่า การฟ้องคดีต่อศาลปกครองในประเด็นเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ดิน ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินมีคำสั่งตามมาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องเจ้าพนักงานที่ดินต่อศาลปกครองได้ภายในระยะเวลาตามมาตรา ๖๐ วรรคสอง โดยไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว ตามขั้นตอนและระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เสียก่อน เนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ และมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรม หรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว

ดังนั้น เพื่อให้เป็นการสอดคล้องตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าว ในการสั่งสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงให้ระบุในคำสั่งด้วยว่า “หากผู้กรณีฝ่ายที่ไม่พอใจ เห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม หรือถ้าเห็นว่าการสั่งการของเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก็ให้ไปฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันทราบคำสั่ง ถ้ามิได้มีการฟ้องคดีหรือมิได้นำสำเนาคำสั่งฟ้องมาแสดงภายในกำหนด จะได้ดำเนินการตามที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด (หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา) ได้สั่งการไว้ต่อไป” และเนื่องจากขั้นตอนตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นวิธีการปฏิบัติราชการทางปกครองที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะและมีลักษณะที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามนัยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงไม่มีกรณีที่จะต้องระบุถึงเหตุแห่งการอุทธรณ์ตามนัยมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไว้ในคำสั่งสอบสวนเปรียบเทียบอีกแต่อย่างใด ทั้งนี้ ให้ใช้แนวทางปฏิบัติดังกล่าวกับกรณีการสั่งเปรียบเทียบตามมาตรา ๕๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในทำนองเดียวกันด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบและแจ้งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) บัญญัติ จันทน์เสนะ  
(นายบัญญัติ จันทน์เสนะ)  
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ

โทร. ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๕๕๘

โทรสาร ๐ ๒๕๐๓ ๓๙๕๕๙

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ – นามสกุล            ณิชญาดา มณีจันสุข

### ประวัติการศึกษา

- พ.ศ. 2561        - นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พ.ศ. 2558        - รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
- พ.ศ. 2551        - รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

### ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

พนักงานคดีปกครองชำนาญการ  
สำนักงานศาลปกครองกลาง