

ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน¹

วทันยา งามขำ²

นับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้มีศาลปกครองขึ้นเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม ประเทศไทยจึงเป็นระบบศาลคู่ นับแต่นั้นเป็นต้นมา โดยมีเป้าหมายหลักที่สำคัญเพื่อให้ศาลปกครองควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในการใช้สิทธิทางศาลระหว่างหน่วยงานของรัฐและเอกชนตามหลักกฎหมายมหาชน และยังมีส่วนช่วยในการวางแนวทางการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมในสังคม เมื่อเป็นระบบศาลคู่ย่อมมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม ซึ่งกฎหมายมักจะกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แล้ว อย่างไรก็ตาม มีคดีพิพาทบางประเภทที่มีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และแต่ละประเด็นนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลต่างกัน ซึ่งจากการศึกษาพบว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินที่ฟ้องต่อศาลปกครองมีปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล เนื่องจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในคดีดังกล่าวแตกต่างกัน เป็น 2 แนวทาง คือ แนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าคดีพิพาทควรอยู่ในอำนาจของศาลปกครองและแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าคดีพิพาทควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 267/2558 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 225/2560 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2562 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 339/2563 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 433/2563 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 409/2565 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 675/2546 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 939/2548 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 903/2550 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 298/2551 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 661/2551 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 226/2552 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 718/2562 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 812/2560 ส่วนแนวคำวินิจฉัยที่เห็นว่าคดีพิพาทอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น คำสั่งศาลปกครอง

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปวิศร เลิศธรรมเทวี และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปริดา โชติมานนท์ และรองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รดทอง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

สูงสุดที่ 424/2548 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 189/2550 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 315/2565 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 363/2565 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 396/2565 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 127/2548 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 462/2565

ปัญหาเขตอำนาจศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินที่แตกต่างกันดังกล่าว เกิดจากคดีที่ประชาชนนำมาฟ้องต่อศาลปกครองมีประเด็นปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินของเอกชนซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมเป็นประเด็นเกี่ยวพันกันกับประเด็นเรื่องการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งทางปกครองซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีพิพาทดังกล่าวตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันยังไม่ได้รับการแก้ไขให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ ดังนี้

ประการแรก คือ ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แม้ว่าจะมีข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมได้ก็ตาม แต่ศาลปกครองบางคดีมิได้ใช้อำนาจตามระเบียบดังกล่าวเพื่อรับคดีไว้พิจารณา จึงส่งผลให้ศาลปกครองมีแนวคำวินิจฉัย 2 แนวทางข้างต้น ซึ่งทำให้คำวินิจฉัยของศาลปกครองด้วยตนเองไม่มีความเป็นเอกภาพสร้างความสับสนให้แก่ผู้ฟ้องคดีว่าควรนำคดีไปฟ้องต่อศาลใด และเมื่อคดีพิพาทดังกล่าวเข้าสู่การวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ก็มักจะวินิจฉัยชี้ขาดว่า หากข้อเท็จจริงในเรื่องสิทธิในที่ดินยังไม่ยุติ คดีพิพาทควรอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม โดยที่มิได้ให้ความสำคัญว่าคดีพิพาทนั้นผู้ฟ้องคดีประสงค์ให้ศาลปกครองใช้อำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐและขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวตามอำนาจของศาลปกครอง และคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลไม่ได้มีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหว่า หากวินิจฉัยประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินเป็นที่ยุติแล้ว ประเด็นเรื่องคำสั่งทางปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป จะต้องนำคดีกลับไปฟ้องต่อศาลปกครองอีกหรือไม่ อย่างไร อันเป็นการสร้างภาระให้แก่คู่กรณี การที่คดีที่มีข้อเท็จจริงคล้ายกันได้รับการวินิจฉัยแตกต่างกัน ย่อมส่งผลให้ผู้ฟ้องคดีได้รับการพิจารณาพิพากษาจากศาลเดียวกันแตกต่างกัน ซึ่งอาจสร้างความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งทางปกครองและเกิดความสับสนในการนำคดีไปฟ้องต่อศาลจนไม่ได้รับความเป็นธรรมในที่สุด

ประการที่สอง ปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดประเด็นแห่งคดีของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดมีทั้งกรณีที่มีการแยกประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินออกจากประเด็นเรื่องการตรวจสอบ

ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และกรณีที่ไม่ได้มีการแยกประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นนอกจากประเด็นเรื่องการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง แม้ว่าศาลปกครองจะมีดุลพินิจในการกำหนดประเด็นแห่งคดีของคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลก็ตาม แต่หากข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเป็นข้อหาที่มีประเด็นให้ต้องวินิจฉัยได้หลายประเด็นเกี่ยวพันกัน แต่ศาลตั้งประเด็นที่ต้องวินิจฉัยไม่ครบถ้วนก็อาจทำให้ศาลวินิจฉัยคดีไม่ครบทุกประเด็น และไม่ได้ใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นด้วย

ประการที่สาม ปัญหาการไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดเขตอำนาจศาลกรณีมีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่นไว้อย่างชัดเจน ซึ่งทำให้ศาลปกครองตีความกฎหมายแตกต่างกันและทำให้ศาลปกครองด้วยกันเองมีแนวคำวินิจฉัยในคดีพิพาทดังกล่าวเป็นสองแนวทางคือ รับและไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษา แม้ว่าจะมีระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง กำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ก็ตาม แต่ก็มีทั้งคดีที่อ้างถึงระเบียบดังกล่าว และไม่อ้างระเบียบดังกล่าว ส่งผลให้เกิดแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เมื่อมีการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดฯ ก็มิได้อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบดังกล่าวจึงมักจะมีแนวคำวินิจฉัยให้คดีพิพาทข้างต้นอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองก็ตาม

ประการสุดท้าย ปัญหาเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีลักษณะแตกต่างจากศาลยุติธรรม โดยเฉพาะเรื่องเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่เพียงแต่ “อาจจะ” ได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้แล้ว เพื่อให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการช่วยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ด้วย ซึ่งต่างจากการฟ้องคดีแพ่งต่อศาลยุติธรรมตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ที่ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายแล้วเท่านั้น ส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายก่อนฟ้องคดีนั้น ในศาลปกครอง คำสั่งทางปกครองที่จะถูกนำมาฟ้องต่อศาลปกครองย่อมต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการฟ้องคดีตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คือ ผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นจะต้องอุทธรณ์หรือร้องทุกข์ตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน แล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้เนื่องจากศาลปกครองมีเพียงสองชั้นศาลจึงให้เจ้าหน้าที่ได้

ทบทวนและตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล ในส่วนเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีนั้น การฟ้องคดีปกครองมีระยะเวลาการฟ้องคดีค่อนข้างสั้นกว่าคดีแพ่งทั่วไป โดยคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีการกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีไว้ในมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นฟ้องภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นให้เสร็จสิ้นก่อนแล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด เห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องใส่ใจในการนับระยะเวลาการฟ้องคดี เพราะการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองอาจมีทั้งกรณีที่มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และกรณีที่ไม่มีการแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ และเงื่อนไขเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมศาล การฟ้องคดีปกครองโดยทั่วไปแล้วไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล โดยเฉพาะคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ที่ไม่ใช่การฟ้องขอให้ชดเชยเงินตามมาตรา 45 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ย่อมแสดงให้เห็นว่า การที่คดีใดคดีหนึ่งจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ย่อมมีผลสำคัญต่อการเตรียมตัวและวางแผนของผู้ฟ้องคดี หากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองยังไม่ชัดเจน ย่อมทำให้เกิดความสับสนและสร้างความไม่มั่นใจในการตัดสินใจฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ กระบวนพิจารณาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมยังมีความแตกต่างกัน โดยการพิจารณาของศาลยุติธรรมจะเน้นการสืบพยานบุคคลและใช้ระบบกล่าวหาเป็นหลัก คู่กรณีจะต้องนำสืบตามพยานหลักฐานที่เสนอต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในขณะที่การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลจะพิจารณาพิพากษาจากพยานหลักฐานที่เป็นเอกสารเป็นหลักและใช้วิธีพิจารณาคดีแบบระบบไต่สวน ซึ่งศาลปกครองสามารถแสวงหาพยานหลักฐานจากคู่กรณีหรือจากหน่วยงานอื่นได้ตามที่เห็นสมควร ไม่ถูกจำกัดให้ต้องรับฟังเฉพาะเอกสารที่คู่ความนำมาเสนอเท่านั้น ซึ่งจะช่วยให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีฐานะหรืออำนาจด้อยกว่าได้รับการพิจารณาคดีอย่างเท่าเทียมกับรัฐซึ่งมีอำนาจเหนือกว่า

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยได้นำไปสู่การตั้งประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาดังนี้

1. ปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อให้แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองมีความเป็นเอกภาพ และยังไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายกำหนดเขตอำนาจศาลให้ชัดเจน ผู้ศึกษาจึงขอเสนอให้มีการนำประเด็นข้อพิพาทที่แตกต่างกันนี้เข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้มีมติในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้ผู้ฟ้องคดีมีความมั่นใจในการนำคดีมาฟ้องต่อศาล

2. ปัญหาความไม่ชัดเจนในการกำหนดประเด็นแห่งคดีของศาลปกครอง แม้ว่าศาลปกครองจะมีดุลพินิจในการกำหนดประเด็นแห่งคดีของคดีที่มีการยื่นฟ้องต่อศาลก็ตาม แต่หากข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเป็นข้อหาที่มีประเด็นให้ต้องวินิจฉัยได้หลายประเด็นเกี่ยวพันกัน ศาลปกครองก็จะต้องมีการตั้งประเด็นที่ต้องวินิจฉัยให้ครบทุกประเด็นเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีให้เป็นไปโดยละเอียด รอบคอบ และหากข้อเท็จจริงปรากฏในภายหลังและศาลปกครองเห็นเองว่าประเด็นหลักของคดีแท้จริงแล้วเป็นเรื่องสิทธิในที่ดิน ศาลก็มีอำนาจที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลชี้ขาดเขตอำนาจศาลได้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 และหากประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินเป็นประเด็นหลักของคดีย่อมไม่ใช่กรณีตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แต่จะเป็นคดีที่ข้อพิพาทมิใช่ข้อพิพาททางปกครองหากแต่เป็นข้อพิพาททางแพ่งซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

3. ปัญหาการไม่มีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติกำหนดเขตอำนาจศาลกรณีมีประเด็นต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น ไว้อย่างชัดเจน ผู้ศึกษาเสนอให้มีการกำหนดเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินที่มีประเด็นเรื่องสิทธิในที่ดินให้ต้องวินิจฉัยก่อนไว้โดยเฉพาะให้ชัดเจนว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด ซึ่งอาจกำหนดในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจนและตัดปัญหาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่แตกต่างกันในเรื่องอำนาจศาล เช่นเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่มีการบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรกำหนดประเภทคดีที่เห็นว่าควรต้องอยู่ในอำนาจของศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ เพื่อจะได้ไม่ต้องเกิดปัญหาการตีความของศาลที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ คดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐควรมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาล เนื่องจากที่ดินที่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดูแล ซึ่งเป็นการดูแลโดยใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งมีเอกสิทธิ์ที่จะดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการที่ดินนั้นได้ และการดำเนินการก็อาจไปกระทบต่อสิทธิของเอกชน ซึ่งหากเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรม ก็จะต้องอยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาในระบบกล่าวหา ซึ่งภาระในการพิสูจน์ต้องตกอยู่กับโจทก์ซึ่งเป็นประชาชนที่ไม่มีอำนาจเท่าเทียมกับรัฐ หากไม่มีกฎหมายกำหนดเขตอำนาจในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ย่อมทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน

4. ปัญหาเงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครองที่มีลักษณะแตกต่างจากศาลยุติธรรม ความไม่ชัดเจนของแนวคำวินิจฉัยนอกจากจะสร้างความสับสนให้แก่ผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลแล้วยังทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเวลาเสียค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็นในการต้องลงฟ้องคดีต่อศาลใดศาลหนึ่งก่อน หากศาลรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาก็มิได้มีปัญหาแต่อย่างใด แต่หากศาลไม่รับคดีไว้พิจารณาแล้วผู้ฟ้องคดีก็ต้องนำคดีพิพาทไปฟ้องต่ออีกศาลหนึ่งซึ่งก็ไม่อาจทราบได้ว่าอีกศาลหนึ่งจะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาหรือไม่ เพื่อไม่ให้ผู้ฟ้องคดีต้องเสียสิทธิจากการปฏิบัติผิดเงื่อนไขการฟ้องคดีของแต่ละศาลที่แตกต่างกันดังกล่าว และเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนและตัดปัญหาการใช้ดุลพินิจของศาล ผู้ศึกษาขอเสนอว่าควรมีการบัญญัติกฎหมายกำหนดเขตอำนาจศาลในเรื่องดังกล่าวให้มีความชัดเจน

เอกสารอ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปกติ และสมเกียรติ วรรณานันต์. รายงานการวิจัย เรื่อง ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาท

เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน. กรุงเทพมหานคร :

สถาบันวิจัยและพัฒนาทรัพยากรที่ดิน สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2558.

เจตน์ สดวารศิลป์. “ข้อสังเกตบางประการในคดีปกครองไทย : อำนาจศาลกับประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในอำนาจของศาลอื่นที่มีใช้ศาลปกครอง.” วารสารวิชาการศาลปกครอง 17, 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2560), : 68-82.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 10.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2561.

ฤทัย หงส์ศิริ. ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรม

ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2564

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

อานกฎหมาย, 2564.

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานบางประการของกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4.

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.

เสริมครุณี ดันติเวช. “คดีที่มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยก่อนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอื่น กับปัญหาเขตอำนาจ

ศาลระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต,
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549