

ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศึกษาเฉพาะกรณี ปัญหาเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ¹

รัฐพงษ์ มีชูพร²

จากการศึกษาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในคดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะในประเทศไทย ซึ่งเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยตามแนวคิดในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนออกจากกัน โดยในกฎหมายมหาชนนั้นรัฐในฐานะผู้ทรงอำนาจจะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ และการใช้อำนาจต้องผูกพันตนกับกฎหมายดังกล่าวไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ รัฐจึงมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจเหนือบางประการเพื่อใช้ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและความเป็นระเบียบของสาธารณะ กฎหมายมหาชนจึงเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และการใช้อำนาจของรัฐ ในส่วนของกฎหมายเอกชนนั้น ตั้งอยู่บนความเท่าเทียมกันเอกชนทุกคนมีสิทธิเสรีภาพและอำนาจในตัวเองที่จะกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสิทธิหรือหน้าที่ระหว่างเอกชนด้วยกันได้ เนื้อหาของกฎหมายเอกชนจึงเป็นเรื่องของสิทธิของแต่ละบุคคลที่จะดำเนินการหรือกำหนดวิถีชีวิตตามที่ตนต้องการ เช่น การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ ซึ่งกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ให้การใช้อำนาจรัฐไปกระทบถึงสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนได้ รัฐจึงมีองค์กรตุลาการหรือศาลทำหน้าที่ในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าว โดยในอดีตไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทในกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลยุติธรรมทั้งสิ้น จนเมื่อมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐแทนศาลยุติธรรมในระบบศาลคู่ จึงนำมาสู่การจัดตั้งองค์กรชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้น ซึ่งมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลประกอบไปด้วย กรรมการ

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ศึกษาเฉพาะกรณี ปัญหาเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร. พันธุ์เทพ วิฑิตอนันต์ และคณะกรรมการสอบ คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คนพร จิตต์จรัสเกียรติ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชนกพร สุมนะเศรษฐกุล

²นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนกลาง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

จำนวน 7 คน เป็นกรรมการโดยตำแหน่งจำนวน 3 คน คือ ประธานศาลฎีกา ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน ซึ่งมาจาก ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหารอย่างละ 1 คน และมาจากผู้ซึ่งมิใช่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ ประจำศาลอีก 1 คน โดยคณะกรรมการดังกล่าวจะทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในเรื่องเขตอำนาจ ของศาล โดยคดีพิพาทที่ขึ้นสู่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่สุดคือเรื่องคดีพิพาทที่ เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน โดยสิทธิในที่ดินที่เป็นปัญหาในการศึกษานี้ คือคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็น ทางน้ำสาธารณะ เช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งให้รื้อถอนสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ที่เป็นปัญหาที่ขึ้นสู่ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดเรื่อยมาตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างก็เห็นว่าตนมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาจนนำมาสู่การ วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยคณะกรรมการดังกล่าววินิจฉัยว่า คดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องจากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิใน ที่ดิน มีประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ใดจะมีสิทธิดีกว่ากันย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ไม่ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดี เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน คดีในลักษณะดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม แต่เมื่อมีคดี ข้อพิพาทในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ศาลปกครองก็มีแนวคำวินิจฉัยที่ แตกต่างกับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยศาลปกครองให้เหตุผลว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาในคดีที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ประกอบกับมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธี พิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่เกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วย กฎหมายตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ความเห็นที่แตกต่างกันดังกล่าวนี้ก็นำมาซึ่งความไม่เป็น เอกภาพ ขาดความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายโดยการนำคดีพิพาทในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่ศาลมีความ ได้เปรียบและเสียเปรียบกันในแต่ละศาล อาจกล่าวได้ว่าถ้าเอกชนรู้จักกับเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าหน้าที่รัฐไม่นำ สืบข้อเท็จจริงในระบบกล่าวหาอาจนำมาซึ่งความเสียหายต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ โดยแนวคิด ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น สามารถแบ่งออกเป็นทรัพย์สิน สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางทะเล ทรัพย์สินสำหรับกิจการของฝ่ายปกครอง ซึ่งการจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ต้องมีไว้เพื่อประโยชน์มหาชน สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงไม่อยู่ภายใต้ บังคับตามกฎหมายแพ่ง การพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงควรอยู่ในอำนาจ พิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้นก็มิใช่หลักการพิจารณาคดีที่มีความ แตกต่างกัน ทำให้การตรวจสอบและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือทางน้ำสาธารณะต่างๆ การใช้ระบบ

ไต่สวนของศาลปกครองจะมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐได้มากกว่าระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม เพราะศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองโดยไม่ต้องอยู่เฉยๆ รอข้อเท็จจริงที่คู่ความนำขึ้นสู่ศาล และหลักการดังกล่าวก็มีความสอดคล้องกับกับแนวคิดในการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนที่ต้องการให้บทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับกับรัฐมีลักษณะที่แตกต่างกับบทบัญญัติของกฎหมายที่จะใช้บังคับกับเอกชนซึ่งรัฐในฐานะผู้ทรงอำนาจจะต้องใช้อำนาจโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ จะใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่ได้ และการใช้อำนาจต้องผูกพันต่อกฎหมายดังกล่าว ในขณะที่กฎหมายเอกชนนั้นอยู่บนหลักการที่ว่าเอกชนหรือปัจเจกชนมีสิทธิเสรีภาพและอำนาจที่จะกำหนดเปลี่ยนแปลงในตัวเอง ซึ่งหลักเกณฑ์ที่นำมาพิจารณาในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง โดยทั่วไปแล้วจะต้องดูก่อนว่ามีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะที่กำหนดให้ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใดหรือไม่ ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะจะต้องใช้การพิจารณาจากนิติสัมพันธ์ในข้อพิพาทเป็นสำคัญ การที่แบ่งแยกกฎหมายมหาชนกับกฎหมายเอกชนและการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น จึงมีจุดมุ่งหมายในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ในกรอบของกฎหมายและเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เขตอำนาจศาลในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะจึงควรอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง ในส่วนคดีพิพาทในเรื่องสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับเอกชนที่ไม่เกี่ยวข้องกันกับประโยชน์สาธารณะจึงควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

จากที่กล่าวมาในข้างต้นพบว่ายังมีปัญหาในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะอยู่หลายประการ โดยอาจสรุปได้ ดังนี้

ประการแรกคือ ปัญหาเรื่องประเด็นหลักประเด็นรองจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่คณะกรรมการดังกล่าว วินิจฉัยว่าคดีพิพาทดังกล่าวอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เนื่องมาจากเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน มีประเด็นหลักที่จะต้องวินิจฉัยก่อนว่าผู้ใดจะมีสิทธิดีกว่ากันย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เมื่อนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองศาลปกครองก็จะมองว่าประเด็นหลักของคดีดังกล่าวเป็นเรื่องของการขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองนำมาซึ่งปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของกระบวนการยุติธรรม ปัญหาในเรื่องประเด็นหลักประเด็นรองนี้จึงควรจะต้องพิจารณาว่าประเด็นใดเป็นประเด็นหลักประเด็นรองได้นั้นจะต้องคำนึงถึงแนวคิดในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และหลักการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชนด้วย อีกทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้นก็มีการพิจารณาคดีที่มีความแตกต่างกัน ทำให้การตรวจสอบและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือทางน้ำสาธารณะต่างๆ การใช้ระบบไต่สวนของศาลปกครองจะมีประสิทธิภาพในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากการ

กระทำของเจ้าหน้าที่รัฐได้มากกว่าระบบกล่าวหาของศาลยุติธรรม อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐต่อเอกชน อยู่บนความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยเจ้าหน้าที่รัฐนั้นมุ่งที่จะใช้อำนาจเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผลและมุ่งธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะในส่วนองเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนบุคคล ตามทฤษฎีผลประโยชน์ (Interest Theory) และทฤษฎีอำนาจเหนือหรือทฤษฎีความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียม (Subordination Theory) และเมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการนำคดีที่มีประเด็นพิพาทเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะส่วนมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการเพิกถอนการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นสำคัญ ประเด็นหลักแห่งการวินิจฉัยคดีดังกล่าวที่จะทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดไปจากศาลย่อมจะต้องเป็นการตรวจสอบความชอบของการกระทำทางปกครองโดยแต่เดิมนั้น ในการร่างกฎหมายว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้มีการบัญญัติระบบการส่งต่อประเด็นไปยังศาลอื่นที่มีอำนาจวินิจฉัยในประเด็นนั้นไว้ แต่ก็ได้ถูกตัดออกไปในชั้นกรรมาธิการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว³ โดยระบบการส่งต่อประเด็นนั้นจะเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้แก้ไขการขัดกันของเขตอำนาจศาลโดยเฉพาะเรื่องสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ เนื่องในคดีที่มีข้อพิพาทดังกล่าว มีทั้งเรื่องเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ที่มีทั้งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ทำให้คู่ความในคดีนั้นมักจะเลือกศาลที่ตนเองคิดว่าได้เปรียบในการพิจารณาคดี และมักจะโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจศาลอยู่เสมอ ทำให้คดีมีความล่าช้า และไม่สามารถคุ้มครองประโยชน์สาธารณะได้อย่างทันทั่วถึง จึงต้องแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542

ประการที่สองคือ ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจศาลที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ ก็ถือเป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยยังไม่มีกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลอย่างชัดเจนแต่เป็นการตีความจากเขตอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลของศาลปกครองและศาลยุติธรรม และแนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล จึงทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการนำคดีขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรมและทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดี เนื่องจากคดีในลักษณะดังกล่าวมักจะมีการยื่นขอวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล หรือในกรณีที่ไม่มีการยื่นวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในบางคดีก็จะมีแนวทางในการพิจารณาที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระบบการพิจารณาคดีที่มีความแตกต่างกันทำให้ผู้ฟ้องคดีมักจะเลือกฟ้องศาลที่คิดว่าตนเองได้ประโยชน์มากกว่า และทำให้เกิดปัญหาในการคุ้มครองประโยชน์

³ กิตติศักดิ์ ปรกติ, สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์, รายงานฉบับสมบูรณ์ ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562), หน้า 398

สาธารณะด้วย เช่น ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5925/2562⁴ โดยโจทก์ ได้ฟ้องกรมเจ้าท่า และผู้ที่เกี่ยวข้องรวม 5 ราย ขอให้ศาลบังคับจำเลยทั้ง 5 ถอนคำคัดค้านการสอบเขตที่ดิน โจทก์ ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษากลับให้บังคับคดีตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นเนื่องจากจำเลยทั้งห้าก็มิได้นำสืบยืนยันเหตุการณ์ที่จะทำให้เห็นว่าโจทก์มิได้ทำการป้องกันโดยทำเขื่อนหรือพนัง อันจะแสดงให้เห็นว่าหวงกันและสงวนสิทธิความเป็นเจ้าของ จากคำพิพากษาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การที่จำเลยไม่นำสืบยืนยันเหตุการณ์ที่ไปคัดการรังวัดสอบเขตที่ดินของโจทก์นำมาสู่การแพ่งคดีซึ่งทำให้ทางน้ำที่เป็นสาธารณะประโยชน์จะต้องตกเป็นของเอกชนไปโดยผลของคำพิพากษา ซึ่งการไม่นำสืบดังกล่าวถือเป็นช่องว่างทางกฎหมายของกระบวนการพิจารณาคดีที่ทำให้รัฐได้รับความเสียหาย อันเนื่องมาจากหน่วยงานของรัฐอาจอาศัยช่องว่างดังกล่าวไม่ยอมนำสืบให้เห็นถึงเหตุแห่งการที่ไปคัดค้าน และกระบวนการพิจารณาคดีดังกล่าวอาจจะไม่เอื้อต่อการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ในกรณีที่คดีในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่ศาลปกครอง ดังเช่น ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 600/2564⁵ ที่ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายกฟ้อง ในคดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ให้อพยพสิ่งล่องลำนํ้าในแม่น้ำแควน้อย เนื่องจากศาลเห็นว่าที่ดินบางส่วนที่อยู่นอกโฉนดที่ดินของผู้ฟ้องคดี โดยในคดีนี้ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอรังวัดสอบเขตที่ดินใหม่ เพราะทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียเปรียบทางคดีอีกทั้งไม่อาจนำผลการรังวัดที่ดินมาใช้กับประเด็นพิพาทในคดีนี้ได้ นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า การที่ศาลชั้นต้นสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปยื่นขอรังวัดที่ดินใหม่ ทั้งที่ได้ดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินพิพาทดังกล่าวไปแล้วจำนวน 2 ครั้ง เป็นการใช้อำนาจตามข้อ 50 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมซึ่งเป็นดุลพินิจของศาลที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยในคดีนี้ศาลได้มีการสั่งให้ผู้ฟ้องคดีไปทำการยื่นรังวัดสอบเขตอีกครั้งหนึ่งเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและข้อมูลที่

⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5925/2562 “จำเลยทั้งห้าให้การว่าโจทก์ไม่มีสิทธิในที่ดินคัดค้าน เพราะถูกน้ำกัดเซาะจนกลายเป็นส่วนหนึ่งของคลองกะเจดเป็นเวลาหลายสิบปี โดยไม่ปรากฏหลักฐานการหวงกันสิทธิเท่ากับยอมรับว่าที่ดินคัดค้านทั้งสามตำแหน่งอยู่ในเขตโฉนดที่ดินของโจทก์ แต่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงขึ้นใหม่ ภาระการพิสูจน์จึงตกแก่จำเลยทั้งห้า จำเลยทั้งห้าก็มิได้นำสืบยืนยันเหตุการณ์ที่จะทำให้เห็นว่าโจทก์มิได้ทำการป้องกันโดยทำเขื่อนหรือพนัง อันจะแสดงให้เห็นว่าหวงกันและสงวนสิทธิความเป็นเจ้าของ ศาลฎีกาจึงพิพากษายกฟ้องโจทก์ และให้จำเลยทั้งห้าไปถอนคำคัดค้านการสอบเขตที่ดินและรับรองแนวเขตที่ดินดังกล่าว หากจำเลยทั้งห้าไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาห้ามจำเลยทั้งห้าเข้าไปเกี่ยวข้องกับที่ดินของโจทก์ต่อไป กับให้จำเลยทั้งห้าร่วมกันใช้ค่าฤชาธรรมเนียมแทนโจทก์”

⁵ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 600/2564 “การกระทำดังกล่าวจึงมีลักษณะเป็นการปลูกสร้างสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในน้ำ หาได้มีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้รับอนุญาต จึงถือว่าเป็นการกระทำสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปในแม่น้ำแควน้อยโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ตามมาตรา 117 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช 2456 คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีดำเนินการรื้อถอนสิ่งล่องลำนํ้าในแม่น้ำแควน้อยออกให้พ้นเสียจากแม่น้ำภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับคำสั่งชอบด้วยกฎหมาย”

เพียงพอ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวถือเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมที่ศาลปกครองสามารถทำได้ในการบรรเทาพิจารณาคดีแบบได้ส่วน ซึ่งมีประโยชน์และทำให้ประโยชน์สาธารณะได้รับการคุ้มครองอย่างสูงสุด

ประการที่สามคือ ปัญหาที่เกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล โดยคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลนั้น ล้วนแล้วแต่เป็นข้อพิพาทระหว่างศาลปกครองกับศาลยุติธรรมในการตีความว่าคดีในลักษณะดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดซึ่งต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในการที่จะวินิจฉัยว่าคดีลักษณะกล่าวควรอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใด การที่องค์ประกอบของคณะกรรมการนั้นมีผู้แทนของศาลอื่นเป็นผู้ลงคะแนนเสียงในการวินิจฉัยชี้ขาดว่าคดีจะไปอยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลใด ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองนั้นจึงไม่มีความเหมาะสม อันเนื่องมาจากศาลอื่นไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวกับคดีพิพาทและการนำศาลอื่นเข้ามาสู่องค์ประกอบของคณะกรรมการจึงควรต้องคำนึงถึงแนวคิดในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนออกจากกันที่ทำให้เกิดศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยด้วย จากที่กล่าวมาข้างต้นปัญหาการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะจึงสมควรอย่างยิ่งที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหาเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. ปัญหาการพิจารณาประเด็นหลักประเด็นรองในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในประเด็นพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ

แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 10 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเป็น มาตรา 10 (4) บัญญัติว่า “ให้ศาลที่รับคำฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะสามารถส่งประเด็นรองที่เห็นว่าอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งให้ศาลนั้นพิจารณาประเด็นดังกล่าวก่อนได้และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วให้ศาลดังกล่าวส่งคดีกลับมายังศาลที่ส่งประเด็นให้พิจารณา”

2. ปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดเขตอำนาจศาลที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ

แก้ไขพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง โดยให้เพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (7) บัญญัติว่า “คดีพิพาทที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่เป็นทางน้ำสาธารณะ ที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่”

3. ปัญหาองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

3.1 แก่ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 4 วรรคหนึ่ง จาก “ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกสี่คนเป็นกรรมการ” เป็น “ให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกห้าคนเป็นกรรมการ”

3.2 แก่ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาตรา 5 (3) จาก “ผู้มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหารซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด จำนวนหนึ่งคน” เป็น “อาจารย์ผู้สอนวิชานิติศาสตร์ที่มีความรู้และมีประสบการณ์เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลซึ่งได้รับการคัดเลือกจากคณะกรรมการ จำนวนสองคน”

อ้างอิง

กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรรณปัญญานันต์. รายงานฉบับสมบูรณ์ ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาท

เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน. กรุงเทพมหานคร:

เดือนตุลา, 2562.

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5925/2562

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 600/2564