

การดำเนินคดีสิทธิในที่ดินของศาลปกครองไทย

Land Rights Litigation by the Thai Administrative Court

เฉลิมพงษ์ เพ็ญโรจน์¹
Chalermpong Penroj

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความนี้ มุ่งนำเสนอเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิทธิในที่ดินของศาลปกครองไทย ซึ่งเป็นคดีที่มีเนื้อหาคาบเกี่ยวระหว่างกฎหมายปกครองและกฎหมายแพ่ง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยังไม่อาจแก้ปัญหาการนำคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินมาสู่ศาล คดีสิทธิในที่ดินเป็นคดีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเข้ามาเกี่ยวข้อง เป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นคดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน รูปคดีจะต่อสู้กันด้วยพยานหลักฐานทางเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญ ราษฎรทั่วไปที่ต่อสู้คดีกับฝ่ายรัฐจะตกอยู่ในภาวะเสียเปรียบทางคดี ศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหา ฝ่ายราษฎรจะถูกกฎหมายปิดปาก เพราะภาระการพิสูจน์ตกฝ่ายราษฎร ตามมาตรา 127 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และศาลยุติธรรมไม่อาจพิพากษาเกินคำฟ้องหรือคำขอตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ขณะที่ศาลปกครองระบบไต่สวนตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543 ข้อ 5 วรรคแรก จึงมีอำนาจในการค้นหาความจริงได้มากกว่าศาลยุติธรรม และศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีสิทธิแห่งทรัพย์สินใดๆ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 71 (4) และมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอันเป็นประเด็นรองแห่งคดีได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจึงเป็นคดีที่ควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสำคัญ (Keywords): คดีสิทธิในที่ดิน; คดีที่ดิน; คดีที่ดินกับศาลปกครอง

Abstract

The article purpose on the land rights litigation in Thailand Administrative Courts. Its purpose is creating understanding of the nature of land rights cases and

Received: 2022-11-12 Revised: 2022-12-21 Accepted: 2022-12-24

¹ พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการจังหวัดสึคิว สำนักงานอัยการสูงสุด (นิติศาสตร์บัณฑิต และ นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย) Prosecutor Sikhio Provincial Prosecutor's Office Office of the Attorney General (Bachelor of Laws and Master of Laws) Ramkhamhaeng University, Thai Barrister-at-Law). Corresponding Author e-mail: chatchairutkan@gmail.com

the jurisdiction of the administrative courts regarding such cases. The dispute on land rights is a case where the content of the case overlaps between administrative law and civil law in the jurisdiction of the Administrative Court and the court of justice. It must fight with most of the technical evidence and experts. General citizens who fight their case against the government will be at a disadvantage in the case because government agencies will have more information and experts who can support their own cases. The burden of proof will fall on the civilian party who cited their arguments as to how the documents the government has made are inaccurate, according to the Section 127 of the Civil Procedure Code. In addition, the Court of Justice does not may judge beyond the plaint or request under section 142 of the Civil Procedure Code. It is impossible to find the truth as much as the Administrative Court that uses the judicial process in the judicial system according to the Rules of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E.2543. As a result, the truth of case will be found more than the Court of Justice and the Administrative Court also has the power to consider judgment on any property rights according to the Act on Establishment of Administrative Courts and Administrative Court Procedure, B.E.2542, Section 71(4) and has power to decide issues of ownership or possessory rights which are secondary issues of the case according to the Rules of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E.2543, Article 41, paragraph two. It is a case that should be under the jurisdiction of the Administrative Court.

Keywords: Land rights litigation; Land case; Land case against the Administrative Court

คดีสิทธิในที่ดิน

คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน หมายถึง คดีที่คู่กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้มีสิทธิในที่ดินอาจเป็นเจ้าของที่แท้จริง หรืออาจเป็นเพียงผู้มิสิทธิครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งคดีสิทธิในที่ดินจะเป็นคดีที่มีเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินในเวลาเดียวกัน อันเป็นข้อพิพาททั้งในทางปกครองและทางแพ่ง

ศาลปกครองไทย

ศาลปกครอง (Administrative Court) เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 และมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล

ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะของรัฐให้เกิดดุลยภาพ ศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้ระบบไต่สวน คือ นอกจากศาลจะรับทราบหลักฐานและพยานที่โจทก์และจำเลยเสนอต่อศาลแล้ว ศาลยังทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงของคดีนั้นๆ เอง จากหลักฐานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสืบพยานเพิ่มเติม หรือตัดพยานก็ได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการวินิจฉัย โดยในแต่ละคดีจะมีการพิจารณาโดยองค์คณะของตุลาการ ศาลปกครองแบ่งออกเป็นศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลางและศาลปกครองภาค) และ ศาลปกครองสูงสุด

คดีสิทธิในที่ดินกับศาลปกครองไทย

อำนาจของศาลปกครองจะถูกกำหนดและจำกัดอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 กล่าวคือ “มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ...” นั่นก็คืออำนาจตามความในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6) และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แบ่งแยกประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยพิจารณาในเรื่องของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครอง มิได้เอาผลการกระทำมาเป็นตัวกำหนดประเภทของคดี จึงแยกต่างจากการแยกประเภทคดีของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน ศาลปกครองเห็นว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ การละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หรือ ละเมิดเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ คำสั่ง หรือละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับตามคำขอของโจทก์ที่ขอได้ เช่น ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินและให้จำเลยออกไปจากที่ดินพิพาทได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 71 (1) และ (4) หรือ ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนดตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) หรือ สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ซึ่งแนวคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดถือหลักเกณฑ์เดิมมาตามแนวทางนี้มาตลอดว่า หากเป็นเรื่องของการโต้แย้งเกี่ยวกับการ

กระทำทางปกครองของหน่วยงานรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินจะเป็นคดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทของคู่กรณีที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งซึ่งกระทบสิทธิของเอกชนหรือคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นออกคำสั่งทางปกครองในการเพิกถอนโฉนดของเอกชนหรือการไม่รังวัดสอบเขตที่ดินตามคำร้องขอของฝ่ายเอกชนอันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครองที่ต้องปฏิบัติ หรือกรณีเอกชนฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินทับหรือซ้อนทับที่ดินของเอกชน ล้วนแต่เป็นการกระทำและเป็นการใช้อำนาจทางปกครองทั้งสิ้น ซึ่งหน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อคู่กรณีได้ คู่กรณีที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) และหรือเป็นการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 481/2557 (ประชุมใหญ่), คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2546, วินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 55/2561, วินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 133/20561

นอกจากนี้ มาตรา 71 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ยังบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินมีผลผูกพันบุคคลภายนอก คู่กรณีซึ่งเกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า อันเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันให้เห็นว่า ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน สอดรับกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่จำเป็นต้องวินิจฉัยก่อน จึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้ มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้” ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าคดีสิทธิในที่ดินเป็นคดีที่มีการโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองเป็นประเด็นหลัก เรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นประเด็นรอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอันเป็นประเด็นรองแห่งคดีดังกล่าวเองได้ ดังเช่นคดีที่กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาแก่งคอยออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่พิพาทให้ผู้ฟ้องคดี และให้เพิกถอนการออกโฉนดที่ดินให้นาย ว. เฉพาะส่วนที่ได้รังวัดรุกล้ำเข้ามาในที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครอง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้

ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และแม้กรณีพิพาทตามคำฟ้องจะปรากฏว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะสามารถวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีได้ว่าคำสั่งของสำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาแก่งคอย ที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ว. ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาแก่งคอยไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ศาลก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น เพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นประเด็นเกี่ยวพันก่อน เพื่อที่จะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต่อไปได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 324/2551)

คดีสิทธิในดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เมื่อฝ่ายปกครองกำหนดแนวเขตอย่างถูกต้อง (délimitation régulière) แล้ว เช่น กรณีแนวเขตปรากฏชัดเจนโดยปรากฏการณ์ธรรมชาติ เอกชนย่อมไม่สามารถอ้างสิทธิใด ๆ เหนือฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ ฝ่ายปกครอง มีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดเขต สำหรับกำหนดแนวเขตที่ไม่ถูกต้อง (délimitation irrégulière) โดยเฉพาะการกำหนดแนวเขตที่ผิดกฎหมาย (l'illégalité de la delimitation) อันเป็นผลให้ที่ดินของเอกชนกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เจ้าของที่ดินสามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อฟ้องคดีเป็นคดีปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการกำหนดแนวเขตนั้น (l'annulation de l'acte de délimitation) ได้ ซึ่งเมื่อศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกการกำหนดเขต ก็หมายความว่า เจ้าของที่ดินจะได้ทรัพย์สินคืน การชี้แนวเขตไม่ถูกต้อง อาจเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต (recours pour excès de pouvoir) เช่น ใช้อำนาจแบบมีอคติ (préjudice) หรือการประกาศเรื่องการขึ้นทะเบียนหรือการรังวัดที่ดินในพื้นที่แบบไม่ถูกต้องทำให้ประชาชนเสียหาย ฯลฯ

สำหรับกรณียกเว้นที่ให้คดีอยู่ในการตรวจสอบของศาลยุติธรรม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเรียกค่าเสียหาย โดยเฉพาะในกรณีที่การกำหนดแนวเขตที่เป็นผลให้ที่ดินของเอกชนต้องกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไป ซึ่งเรื่องนี้ถือว่าเป็นการเวนคืนทางอ้อม อันเป็นผลให้เจ้าของที่ดินใกล้เคียงที่เป็นผู้เสียหายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน (droit à indemnité) ในจำนวนที่เหมาะสม การฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมในกรณีนี้ มักเป็นเรื่องที่เจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ประสงค์จะใช้สิทธิร้องขอให้ยกเลิกการกำหนดเขตที่ศาลปกครองหรือร้องขอไม่ทันภายในกำหนดเวลา และเรื่องนี้ก็ยังมีทางออกได้โดยใช้วิธีเกี่ยวกับทฤษฎีการเวนคืนทางอ้อม (application de la théorie de l'expropriation indirecte) หรือทฤษฎีเรื่องการพรากทรัพย์สินเอกชนไปเป็นของรัฐ (la théorie de l'emprise) โดยการฟ้องคดีที่ศาลยุติธรรมเพื่อให้ศาลพิจารณาเรื่องค่าเสียหายในกรณีที่ทรัพย์สินเอกชนต้องถูกพรากไปเป็นของรัฐ (indemnité de dépossession) การอนุญาตให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจในเรื่องค่าเสียหายนี้ ก็เป็นไปตามหลักความสงบเรียบร้อยที่สิทธิของเจ้าของที่ดินสมควรได้รับ

ความคุ้มครอง แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงจะละเลยที่จะฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองหรือฟ้องล่าช้าต่อการชี้แนวเขตที่ไม่ถูกต้อง และในเรื่องนี้ เมื่อศาลยุติธรรมสามารถพิจารณาเรื่องค่าเสียหายได้ตามคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ในปี 1873 จึงมีการตีความขยายกันไปว่า ก่อนที่จะตัดสินว่าเอกชนจะได้ค่าเสียหายหรือไม่ ศาลยุติธรรมอาจจะมีอำนาจโดยปริยายในการตัดสินว่าการกำหนดแนวเขตเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ด้วย เพราะศาลยุติธรรมมีหน้าที่คุ้มครองดูแลสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน (gardien de la propriété privée) ซึ่งเรื่องนี้นับเป็นข้อพิพาททางทฤษฎีเรื่องเขตอำนาจศาลที่มีการถกเถียงกันอย่างมากในทางวิชาการเรื่องหนึ่ง

คดีสิทธิในดินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางมหาชน (öffentliche Sachen) หมายถึง ทรัพย์สินที่มีอยู่เพื่อการใช้ร่วมกันของประชาชน (Sachen im Bürgergebrauch) และเพื่อประโยชน์ของฝ่ายปกครอง (Sachen im Verwaltungsgebrauch) ซึ่งแตกต่างจากทรัพย์สินทางการเงินและการคลังของรัฐ (Finanzvermögen)

ทรัพย์สินทางมหาชนตามกฎหมายเยอรมัน กฎหมายปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องทำการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณลักษณะของทรัพย์สินที่จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างชัดเจนทุกครั้งไป ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโดยนิติกรรมทางปกครองหรือโดยกฎหมาย (Widmung durch Verwaltungsakt und durch Rechtsnorm) โดยเฉพาะในการกำหนดแนวเขตถนนหรือการวางแผนสร้างโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Planung) ที่มีผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ว่าจะกระทบในประเด็นเรื่องสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นๆ จะต้องมีการบวนการรับฟังประชาชน (Planfeststellungsverfahren) อย่างละเอียดก่อนเสมอ ปัญหาเรื่องการชี้แนวเขตที่ไม่ถูกต้องจึงมิได้ถูกแยกออกมาศึกษาต่างหากโดยเฉพาะ ดังนั้น หากปัญหาเรื่องการกำหนดเขตทรัพย์สินหรือที่สาธารณะจะมีขึ้น ก็เป็นเรื่องที่จะต้องนำหลักกฎหมายปกครองทั่วไปมาใช้บังคับ กล่าวคือ หากการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเขตที่สาธารณะมีการกระบวนการออกโดยไม่ชอบในทางรูปแบบ เนื้อหาและวิธีการ ศาลปกครองก็จะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำของฝ่ายปกครองได้

คดีสิทธิในดินของสาธารณรัฐออสเตรีย เป็นประเทศที่มีทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง เช่นเดียวกับประเทศไทย ก็มีประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เช่น คดีที่มีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ป่าหรือเป็นที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเอกชน ก็ได้รับการพิจารณาโดยศาลปกครองตามคำพิพากษาศาลปกครองแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย (Verwaltungsgerichtshof-VwGH) ที่ ZI 90/10/0064) คดีนี้ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและป่าไม้ ลงวันที่ 26 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1990 ซึ่งออกคำสั่งว่า ที่ดินที่ผู้ฟ้องคดีครอบครองเป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวของรัฐมนตรีฯ เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องดำเนินการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี โดยศาลปกครองเห็นว่า ประเด็นแรกจะต้องพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับความเห็นของผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ว่า องค์ประกอบหลักที่ใช้ในการพิจารณาว่าพื้นที่ใดจะเป็นป่าไม้หรือไม่ และประเด็นที่สองต้อง

พิจารณาเรื่องเขตที่เชื่อมต่อกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในการใช้พิจารณาว่าพื้นที่ดังกล่าวเป็นป่าไม้หรือไม่ ในประเด็นแรกศาลปกครองเห็นว่าเจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างถูกต้องเหมาะสมแล้ว ส่วนประเด็นที่สองศาลเห็นว่า ความเห็นทางกฎหมายของเจ้าหน้าที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งมีผลให้คำสั่งที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในส่วนที่เป็นสาระสำคัญ และมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของรัฐมนตรีฯ

บทสรุป (Conclude)

คดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เป็นคดีที่มีประเด็นคาบเกี่ยวระหว่างคดีปกครองและคดีทางแพ่ง จึงทำให้มีการนำคดีมาสู่ศาลได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีลักษณะดังกล่าวว่าศาลใดควรจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีของศาลควรใช้ระบบใด เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางคดี ศาลยุติธรรมใช้วิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา ใช้หลักการระงับการพิสูจน์ตามหลักกฎหมายลักษณะพยาน คู่ความฝ่ายเอกชนมีภาระการพิสูจน์ว่าเอกสารของทางราชการไม่ถูกต้อง ฝ่ายราษฎรไม่มีสรรพกำลังที่จะสนับสนุนด้านพยานหลักฐานสู่ทางด้านฝ่ายหน่วยงานรัฐได้ จึงมักถูกศาลพิพากษาให้แพ้คดีไป ควรให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีลักษณะดังกล่าว เพราะศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน ทำให้มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้กว้างขวางกว่าศาลยุติธรรม อีกทั้งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับแก้ปัญหาความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวได้อย่างครบถ้วน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง, มาตรา 42, มาตรา 71 (4) และมาตรา 72 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง

เอกสารอ้างอิง (References)

- กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรรณปัญญานันต์. (2562). รายงานฉบับสมบูรณ์ ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา
- บุบผา อัครพิมาน. (2547). ศาลปกครองกับหลักกรรมสิทธิ. กรุงเทพมหานคร : ศาลปกครอง
- บรรศักดิ์ อวรรณโณ. (2538). ดุลพาท ความเป็นมาของระบบศาลเดี่ยวในอังกฤษและระบบศาลคู่ในฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร : ศาลยุติธรรม
- ประเวศ รักษพล. (2555). บทวิเคราะห์คดีและคำวินิจฉัยที่สำคัญ : การออกโฉนดที่ดินทับที่ราชพัสดุ. วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 12 ตอน 3 (ก.ค. – ก.ย. 2555)
- ประเวศ รักษพล. (2555). บทวิเคราะห์คดีและคำวินิจฉัยที่สำคัญ : การออกโฉนดที่ดินทับที่ราชพัสดุ. วารสารวิชาการศาลปกครอง
- ปรีชา จำรัสศรี. (2555). หลักกฎหมายมหาชน (Principles of Public Law). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สุทรไพศาล

พรชัย รัชมีแพทย์. (2545). สิทธิในที่ดินกับศาลสองระบบ. วารสารกฎหมายสู่โซทัยธรรมาธิราช
มาโนช นามเดช. (2555). หลักการสำคัญของการจัดตั้งศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของประเทศ
ฝรั่งเศส. วารสารวิชาการศาลปกครอง. ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (เม.ย. – มิ.ย.)
สำนักงานศาลปกครอง. (2550). คำแนะนำประชาชนในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิใน
ที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาระบบงานคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง
สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2551). หลักกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับสถานะสมบัติของแผ่นดินเอกสารสัมมนาทาง
วิชาการ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วย
การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล : ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข” ระหว่างวันที่ 25 – 27
เม.ย.2551 ณ อมารี ปาล์ม รีฟ รี รีสอร์ท เกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี