

ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับ
ที่ดินสาธารณะประโยชน์

เฉลิมพงษ์ เพ็ญโรจน์

ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์*

Conflicts of Jurisdiction over Disputes relating to Public Land

เฉลิมพงษ์ เพ็ญโรจน์**
Chalermpong Penroj

บทคัดย่อ

บทความนี้ มุ่งนำเสนอเกี่ยวกับปัญหาการดำเนินคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ในศาลไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ เขตอำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรมทั้งของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นคดีที่มีเนื้อหาของคดีคาบเกี่ยวระหว่างหลักกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายแพ่งอันเป็นกฎหมายเอกชน คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม จึงเกิดปัญหาว่าคดีลักษณะดังกล่าวควรได้รับการพิจารณาพิพากษายังศาลใด ประเทศไทยแม้จะมีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำหน้าที่วินิจฉัย

*บทความนี้เรียบเรียงจากดุษฎีนิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์” ซึ่งได้ผ่านการสอบป้องกันดุษฎีนิพนธ์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์สุชสมัย สุทธิบัติ และ ดร.มานิช นามเดช คณะกรรมการสอบป้องกันดุษฎีนิพนธ์ คือ ศาสตราจารย์พิเศษปัญญา สุทธิบัติ, รองศาสตราจารย์ ดร.ภูมิ โชคเหมาะ, ศาสตราจารย์ ดร.ปิยะฉัตร จารุธีรศานต์, นายสุชาติ มงคลเลิศพล และ นายสมจิตร ทองศรี.

The article is a part of dissertation “Conflicts of Jurisdiction over Disputes relating to Public Land.” This dissertation has been approved by a graduate school as partial fulfillment of the requirements of the Doctor of Laws at Ramkhamhaeng University. Associate Professor Suksami Sutthibodee and Dr. Manoch Namdech are advisors. Adjunct Professor Panya Sutthibodee, Associate Professor Dr. Poom Chokmoh, Professor Dr. Piyachat Jarutirasam, Mr. Suchart Mongkollertlop and Mr. Somjit Thongsri are examiners.

**นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต โครงการปรัชญาดุษฎีบัณฑิตทางสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. E-mail: appleta007@gmail.com

Ph.D. Candidate, Doctor of Philosophy Program in Social Sciences, Ramkhamhaeng University.

วันที่รับบทความ (received) 15 ตุลาคม 2566, วันที่แก้ไขบทความ (revised) 12 ธันวาคม 2566, วันที่ตอบรับบทความ (accepted) 12 ธันวาคม 2566.

ชี้ขาดเขตอำนาจระหว่างศาล แต่ก็ยังไม่ได้แก้ปัญหาคติพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ มาสู่ศาล เพราะต้นตอของปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังและถูกต้องตามหลักกฎหมาย ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์จะเป็นคดีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ และเป็นเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง ที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการทางปกครอง และเป็นคดีที่มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ในที่ดิน ในขณะที่เดียวกันการต่อสู้ทางคดีจำเป็นต้องใช้พยานหลักฐานทางเทคนิคและผู้เชี่ยวชาญในการสนับสนุนทางคดีเป็นส่วนใหญ่ ราษฎรทั่วไปที่มีข้อพิพาทกับฝ่ายรัฐจะตกอยู่ในสถานการณ์ที่เสียเปรียบทางคดี เพราะหน่วยงานรัฐจะมีข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญที่สามารถสนับสนุนคดีฝ่ายตนได้มากและดีกว่าฝ่ายราษฎรทั่วไป อีกทั้งหากคดีถูกนำไปสู่ศาลยุติธรรมซึ่งใช้ระบบการพิจารณาแบบกล่าวหา ฝ่ายราษฎรก็จะตกอยู่ในภาวะกฎหมายปิดปาก เพราะภาระการพิสูจน์จะตกแก่ฝ่ายราษฎรที่อ้างข้อต่อสู้ข้อเถียงของตนว่าเอกสารที่ฝ่ายรัฐทำขึ้นมานั้นไม่ถูกต้องอย่างไร ตามมาตรา 127 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อีกทั้งศาลยุติธรรมไม่อาจพิพากษาเกินคำฟ้องหรือคำขอตามมาตรา 142 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทำให้ไม่อาจค้นหาความจริงได้มากเท่าศาลปกครองที่ใช้การวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 วรรคแรก จึงมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีได้มากกว่าศาลยุติธรรม ซึ่งศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง และมาตรา 71(4) อีกทั้งมีอำนาจในการวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอันเป็นประเด็นรองแห่งคดีได้ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง คติพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์จึงเป็นคดีปกครองและควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

คำสำคัญ: คติพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์, คดีที่ดิน, คดีที่ดินกับศาลปกครอง

Abstract

The article focused on disputed cases regarding public land. Its purpose is creating understanding of disputed cases regarding public land and the jurisdiction of the administrative courts and the courts of justice regarding such cases. The dispute on public land 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. Therefore, there is a problem as to which court should a case like this be adjudicated in Thailand, although there is already a Committee on Conflicts of Jurisdiction of Courts. It has not solved the problem of bringing disputed cases regarding public land to court. The root cause of the problem has not been resolved seriously and legitimately.

The government officials or administrative agencies are always involved with this case. So, it is necessary to examining the exercise of powers of government officials or administrative agencies. Therefore, it must fight with most of the technical evidence and experts. General citizens who fight their cases 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. Moreover, if the case is brought to the Court of Justice which applies anessai system people's parties will be in a state of silence. 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 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. As a result, 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.

Finally, 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 the Administrative case that should be under the jurisdiction of the Administrative Court.

Keywords: diputed cases regarding public land, land case, land case against the administrative court

1. บทนำ

ตั้งแต่อดีตจนปัจจุบัน ที่ดินยังคงเป็นปัจจัยพื้นฐานการผลิตที่สำคัญทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา เกษตรกรรมเป็นอาชีพที่สำคัญของประชาชนและสามารถทำรายได้ส่วนใหญ่ให้แก่ประเทศ อันเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประเทศให้เจริญก้าวหน้า และโดยที่ปัจจุบันประชากรเพิ่มมากขึ้น เป็นผลให้ความต้องการสินค้าอุปโภคบริโภคเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นที่ดินจึงเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐาน เป็นตัวแปรสำคัญในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม จึงต้องมีการจัดการการใช้ที่ดินอย่างถูกต้อง ด้วยที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด จึงต้องจัดให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินมากที่สุด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด การใช้ที่ดินเพื่อสร้างประโยชน์จึงทำให้เกิดความต้องการใช้ที่ดินมากยิ่งขึ้นตามการพัฒนาของสังคมที่เกิดขึ้น เมื่อมีความต้องการใช้ที่ดินมากขึ้น แต่ที่ดินมีอยู่อย่างจำกัด ย่อมอาจทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทในการแย่งการใช้ประโยชน์ที่ดินในหลาย ๆ กรณี โดยเฉพาะกรณีที่ดินที่เป็นสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในความดูแลของหน่วยงานของรัฐ

2. คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินถือเป็นคดีพิพาทที่มีปริมาณการฟ้องคดีทั้งต่อศาลปกครองและศาลยุติธรรม เป็นจำนวนมากประเภทหนึ่ง โดยตั้งแต่ศาลปกครองเริ่มทำการ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2565 มีคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครอง (คดีรับเข้า) รวมทั้งสิ้น 26,747 คดี จากคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง (คดีรับเข้า) ทั้งหมด 181,157 คดี คิดเป็นร้อยละ 14.76 ของคดีที่ขึ้นสู่ศาลปกครอง (คดีรับเข้า) ทั้งหมด โดยแบ่งออกเป็นคดีพิพาทที่มีประเด็นการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินเข้ามาเกี่ยวข้อง (คดีรับเข้า) และคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินตามกฎหมายอื่น (คดีรับเข้า) แล้วพบว่า คดีพิพาทที่มีประเด็นเกี่ยวกับการใช้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และที่คาบเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน (คดีรับเข้า) ตั้งแต่ศาลปกครองเปิดทำการ เมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 จนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2565 ทั้งในศาลปกครองชั้นต้น และศาลปกครองสูงสุด มีจำนวนคดีพิพาทในศาลปกครองกลาง จำนวน 5,205 คดี ในศาลปกครองภูมิภาค จำนวน 11,964 คดี และในศาลปกครองสูงสุด จำนวน 7,383 คดี รวมทั้งสิ้น 24,552 คดี คิดเป็นร้อยละ 91.79 ของจำนวนคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินทุกประเภท (คดีรับเข้า)¹ ส่วนในศาลยุติธรรมมีคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาคดีของ

¹รายงานสถิติคดีศาลปกครองสูงสุด จำแนกตามหัวเรื่อง (Administrative Case Report ในระบบ Adm Case) ตั้งแต่เปิดศาลจนถึงวันที่ 30 มิถุนายน 2565.

ศาลฎีกาจะเป็นคดีที่เกี่ยวกับที่ดินเป็นอันดับต้น ๆ เสมอ² และเป็นคดีที่มีข้อโต้แย้งระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลจึงต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำการวินิจฉัยชี้ขาดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งคดีส่วนใหญ่เรื่องที่ถูกส่งไปให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำการวินิจฉัยล้วนแต่จะเป็นคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเป็นส่วนใหญ่³ แสดงให้เห็นว่า คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลคดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินยังไม่อาจหาข้อยุติได้อย่างแท้จริง เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีที่ดินสาธารณะประโยชน์ การนำคดีลักษณะดังกล่าวมาสู่ศาลเพื่อพิจารณาพิพากษา ปัจจุบันยังไม่มีข้อยุติชัดเจนว่าควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง จึงก่อให้เกิดปัญหาในการนำคดีมาสู่ศาลทั้งสอง 3 ประการ ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นคดีคาบเกี่ยวระหว่างข้อพิพาททางแพ่งและทางปกครอง จึงมีเนื้อหาของคดีไม่ชัดเจนว่าคดีลักษณะดังกล่าวควรเป็นคดีลักษณะใด เพราะเป็นคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับการวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในทางแพ่งและเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันส่งผลต่อหรือเป็นอุปสรรคต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตขั้นพื้นฐานของประเทศ รวมถึงเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการสาธารณะของหน่วยงานของรัฐในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ และเมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทั่วไปของหน่วยงานของรัฐ เช่น การดูแลที่ดินสาธารณะประโยชน์ การใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ของหน่วยงานของรัฐในการกิจของหน่วยงานของรัฐ เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับการแย่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินสาธารณะประโยชน์ระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือมีการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่กลับไม่สามารถแบ่งแยกลักษณะคดีดังกล่าวได้ว่าเป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครองและควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด

²สำนักแผนงานและงบประมาณ, ศาลยุติธรรม, หนังสือรายงานสถิติคดีของศาลยุติธรรมประจำปีพุทธศักราช (ฉบับภาษาไทย) [Online], available URL: <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/2085>, 2566 (มกราคม, 3).

³สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, ศาลยุติธรรม, รวมนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล [Online], available URL: <https://oscj.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/119>, 2566 (มกราคม, 3).

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป ส่วนศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง เมื่อเกิดปัญหาว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ควรให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเขตอำนาจศาลเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์แต่ละคดีมีความสำคัญและแตกต่างกัน จึงสร้างความสับสน ยุ่งยากให้แก่คู่ความหรือคู่กรณี รวมถึงตัวผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ทำหน้าที่ตัดสินคดีด้วย จึงทำให้คู่ความหรือคู่กรณีได้เปรียบหรือเสียเปรียบในทางคดี จึงมีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำการชี้ขาดว่าคดีลักษณะดังกล่าวควรอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด แต่คำวินิจฉัยก็ผูกพันเฉพาะคู่กรณี จึงไม่อาจแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

2.3 ปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีของศาลในคดีเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

ศาลยุติธรรมจะใช้วิธีพิจารณาระบบกล่าวหา กล่าวคือ การนำเสนอพยานหลักฐานในคดีเป็นหน้าที่ของคู่ความในคดี ศาลจะเป็นผู้ควบคุมกติกาอย่างเคร่งครัด ส่วนระบบไต่สวนในศาลปกครองนั้น ศาลหรือตุลาการจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี และมีตุลาการผู้แถลงคดีทำหน้าที่ถ่วงดุลการพิจารณาพิพากษาคดีขององค์คณะ ดังนั้น การนำวิธีพิจารณาคดีอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวมาใช้กับคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์จึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนต่างมีข้อเด่นข้อด้อยที่แตกต่างกัน ประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ส่วนบุคคล (หลักการกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ) ซึ่งมีผลต่อสิทธิหน้าที่ของคู่กรณีหรือคู่ความในคดีพิพาทต่อไป นอกจากนี้ การมีค่าบังคับของศาลในแต่ละวิธีพิจารณาคดีจะก่อให้เกิดปัญหา เช่น การที่ศาลยุติธรรมเห็นว่าการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับคำสั่งว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งศาลยุติธรรมไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาและมีค่าบังคับในประเด็นเรื่องคำสั่งทางปกครองได้ ครั้นจะแยกให้ศาลยุติธรรมพิจารณาพิพากษาเฉพาะในประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ และให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาในประเด็นเรื่องคำสั่งทางปกครอง ก็เกิดความยุ่งยากและถกเถียงกันในทางคดี เกิดข้อได้เปรียบเสียเปรียบในทางคดีของคู่ความหรือคู่กรณี รวมถึงก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับคดีต่อมา

3. อำนาจศาลปกครองและศาลยุติธรรมเกี่ยวกับคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของชาติและประชาชนทุกคนสำหรับใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะโดยส่วนรวม ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐมี

อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ คดีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เป็นคดีที่คู่กรณีมีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน อันได้แก่ ที่ดินมีกรรมสิทธิ์และที่ดินมีสิทธิครอบครอง เช่น โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) เป็นต้น โดยสิทธิในที่ดินนั้นหมายถึง สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน ดังนั้น ผู้มีสิทธิในที่ดินจึงอาจเป็นเจ้าของที่แท้จริง หรืออาจเป็นเพียงผู้ที่มีสิทธิครอบครองทำประโยชน์ ซึ่งชาวบ้านมักนิยมเรียกว่าเป็นเจ้าของ เพราะเห็นว่าสามารถเอาไปซื้อขายและโอนการครอบครองได้ ซึ่งคดีสิทธิในที่ดินจะเป็นคดีที่มีเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นเรื่องการโต้แย้งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินในเวลาเดียวกัน อันเป็นข้อพิพาททั้งในทางปกครองและทางแพ่ง เช่น การฟ้องเพิกถอนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองทำประโยชน์ หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) เป็นต้น จึงทำให้คดีลักษณะดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง การมีศาลปกครองเป็นอิสระแยกจากศาลยุติธรรม (ระบบศาลคู่) ทำให้กฎหมายปกครองเป็นกฎหมายอิสระแยกจากกฎหมายเอกชน เรียกระบบกฎหมายนี้ว่า ระบบกฎหมายคู่ คือ กฎหมายเอกชน – ศาลยุติธรรม และกฎหมายมหาชน – ศาลปกครอง⁴ โดยศาลไทยจะพิจารณาจากประเด็นหลักและประเด็นรองของคดีเป็นพื้นฐานในการดำเนินคดี

ศาลปกครอง (Administrative Court) เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 276 และมีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พุทธศักราช 2542 มีฐานะเทียบเท่าศาลยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชนกรณีหนึ่ง และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันอีกกรณีหนึ่ง ทั้งนี้ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะของรัฐให้เกิดดุลยภาพ ศาลปกครองเป็นศาลที่ใช้ระบบไต่สวน คือ นอกจากศาลจะรับทราบหลักฐานและพยานที่โจทก์และจำเลยเสนอต่อศาลแล้ว ศาลยังทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงของคดีนั้น ๆ เอง จากหลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการสืบพยานเพิ่มเติม หรือตัดพยานก็ได้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เพียงพอต่อการวินิจฉัย โดยในแต่ละคดีจะมีการพิจารณาโดยองค์คณะของตุลาการศาลปกครองแบ่งออกเป็นศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลางและศาลปกครองภาค) และศาลปกครองสูงสุด

⁴โกดิน พลกุล, **หลักกฎหมายมหาชน** (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 40.

สิทธิในการฟ้องคดี คู่ความหรือคู่กรณีที่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ จะต้องเป็นผู้มีความสามารถครบถ้วนตามกฎหมายแพ่ง หรือมีการดำเนินการให้ถูกต้องตามเงื่อนไขของผู้มีความสามารถตามกฎหมายแพ่งแล้ว หากจะฟ้องศาลยุติธรรมต้องปรากฏว่า มีการโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 55 บุคคลที่โต้แย้งสิทธิกันหรือต้องการใช้สิทธิทางศาลอาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ และอาจเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐซึ่งกระทำการในฐานะเท่าเทียมกับเอกชนในขอบเขตของกฎหมายแพ่งก็ได้ กล่าวคือ อยู่ในขอบเขตของหลักเคารพในเจตนาระหว่างบุคคลหรือหลักเคารพในสิทธิของบุคคลตามกฎหมายแพ่ง ส่วนผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น จะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 และต้องเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อพิพาท โดยออกคำสั่งบังคับได้ด้วยตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72

อำนาจของศาลปกครองจะถูกกำหนดและจำกัดอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 197 กล่าวคือ “มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้นๆ...” นั่นก็คืออำนาจตามความในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (6) และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้แบ่งแยกประเภทของคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยพิจารณาในเรื่องของการกระทำทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง มิได้เอาผลการกระทำมาเป็นตัวกำหนดประเภทของคดี อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง จึงมีลักษณะในการพิจารณาประเภทของคดีแตกต่างจากของศาลยุติธรรม ดังนั้น คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ เป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ดูแลรักษาปกป้องที่ดินของรัฐอันเป็นประโยชน์ของส่วนรวมของประชาชนทุกคนเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะเท่านั้น จึงไม่ใช่เป็นการพิพาทโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ต่อกันตามกฎหมายแพ่งเหมือนเอกชนทั่วไพบิพาทกัน คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์จึงเป็นคดีพิพาทในทางปกครองเป็นประเด็นหลักแห่งคดีอันเป็นคดีปกครอง

ตามหลักกฎหมายมหาชน หากคดีถูกนำมาฟ้องยังศาลปกครองและไม่มีประเด็นโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลที่จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำการชี้ขาด แนวคำพิพากษาของศาลปกครองส่วนใหญ่จะมีคำพิพากษาว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง แม้คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์จะมีประเด็นเกี่ยวข้องกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทของคู่กรณีที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองในการออกคำสั่งซึ่งกระทบสิทธิของเอกชนหรือคู่กรณี ไม่ว่าจะเป็นออกคำสั่งทางปกครองในการเพิกถอนโฉนดของเอกชนหรือการไม่รังวัดสอบเขตที่ดินตามคำร้องขอของฝ่ายเอกชนอันเป็นการละเลยต่อหน้าที่ในทางปกครองที่ต้องปฏิบัติหรือกรณีเอกชนฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในดินทับหรือซ้อนทับที่ดินของเอกชน ล้วนแต่เป็นการกระทำและการใช้อำนาจทางปกครองทั้งสิ้น ซึ่งหน่วยงานทางปกครองสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อคู่กรณีได้ คู่กรณีที่อยู่ภายใต้บังคับคำสั่งทางปกครองและได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหาย ก็สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ อันเป็นกรณีที่มีการขอให้เพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) หรือ การละเลยต่อหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) หรือ ละเมิดเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายออกกฎ 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 โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 481/2557 (ประชุมใหญ่), คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 19/2546, วินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 55/2561, วินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 133/2561, 151/2561, 174/2561, 66/2562, 98/2562 และ 132/2563

นอกจากนี้ มาตรา 71 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังบัญญัติให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินมีผลผูกพันบุคคลภายนอก คู่กรณีซึ่งเกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า อันเป็นบทบัญญัติที่ยืนยันให้เห็นว่า ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน สอดรับกับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วย

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นข้อหาใดมีหลายประเด็นเกี่ยวพันกัน และปรากฏว่ามีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยก่อน จึงจะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้อยู่ในอำนาจหรือเขตอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นอื่นหรือศาลอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลปกครอง ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งรับคดีไว้มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้นเพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้” ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นคดีที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นคู่กรณี โดยมีการโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำทางปกครองเป็นประเด็นหลัก เรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเป็นประเด็นรอง ศาลปกครองจึงมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอันเป็นประเด็นรองแห่งคดีดังกล่าวเองได้ ดังเช่นคดีที่กรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาแก่งคอยออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่พิพาทให้ผู้ฟ้องคดี และให้เพิกถอนการออกโฉนดที่ดินให้นาย ว. เฉพาะส่วนที่ได้รับวัดรุกล้ำเข้ามาในที่ดินพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิครอบครองเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง และแม้กรณีพิพาทตามคำฟ้องจะปรากฏว่า มีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยให้ได้ความก่อนว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินพิพาทตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ แล้วจึงจะสามารถวินิจฉัยในประเด็นหลักแห่งคดีได้ว่า คำสั่งของสำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาแก่งคอย ที่ออกโฉนดที่ดินให้แก่ นาย ว. ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการที่สำนักงานที่ดินจังหวัดสระบุรี สาขาแก่งคอยไม่ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ผู้ฟ้องคดีตามคำขอเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือไม่ ศาลก็มีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเกี่ยวพันกันที่ต้องวินิจฉัยก่อนนั้น เพื่อให้ศาลสามารถวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ตามข้อ 41 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจวินิจฉัยประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินอันเป็นประเด็นเกี่ยวพันก่อนเพื่อที่จะวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดี อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองต่อไปได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 324/2551) เอกชนซึ่งไม่ใช่เจ้าของที่ดินยื่นฟ้องกรมที่ดินและเจ้าพนักงานที่ดิน ขอให้เพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 133/2561) สำนักงานปฏิรูปที่ดินจังหวัดออกหนังสืออนุญาตให้ นาย บ. เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ทับซ้อนกับที่ดินที่โจทก์ได้รับอนุญาต (ส.ป.ก. 4 - 01) เมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่ดินของรัฐ การที่โจทก์ฟ้องเพิกถอนเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4 - 01 ที่ออกทับซ้อนและเรียกค่าเสียหายกรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการ

ออกคำสั่งทางปกครองอันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 55/2561) เป็นต้น⁵

4. คติพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการจัดแบ่งประเภททรัพย์สินของแผ่นดินออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine public) และทรัพย์สินของเอกชน (Domaine privé) โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาเรื่องเขตอำนาจศาลว่า หากเป็นคดีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชนเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง⁶

การกำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้คำนึงถึงสิทธิของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลที่สามเสมอ ดังจะเห็นได้ว่าการกำหนดเขตตามกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้มีการรับฟังผู้เสียหายและบุคคลภายนอกก่อน เพื่อให้การกำหนดแนวเขตเป็นไปโดยถูกต้อง และไม่ให้เกิดการใช้อำนาจรัฐไปล่วงละเมิดกระทบสิทธิของประชาชน โดยเฉพาะสิทธิในทรัพย์สิน (droit de propriété) ฝ่ายปกครองมีหน้าที่วางระเบียบที่เหมาะสมสำหรับการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภท กล่าวคือสำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้น ฝ่ายปกครองต้องวางระเบียบการใช้ร่วมกันของประชาชน ให้การใช้เป็นไปอย่างเรียบร้อยเป็นประโยชน์แก่ทุกฝ่ายโดยไม่อาจกีดกันหรือจำกัดการใช้ประโยชน์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่งหรือประโยชน์แก่ผู้ใดผู้หนึ่งเกินความจำเป็น⁷

การกำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณะกับที่เอกชนแตกต่างจากการแบ่งแนวเขตที่ดินระหว่างที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วยกัน⁸ ที่หากมีปัญหาจะมีการชี้ขาดเขตแดน (action en bornage) อันอยู่ในอำนาจการควบคุมของศาลยุติธรรม (les tribunaux judiciaires) ซึ่งในที่นี้ คือ ศาลชั้นต้น

⁵สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, ศาลยุติธรรม, **รวมย่อคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล** [Online], available URL: <https://oscj.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/119, 2566> (มกราคม, 3).

⁶ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2522), หน้า 162.

⁷ดิสทัต โหตระกิตย, “บันทึกเรื่อง การนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์อื่นชั่วคราวตามกฎหมายฝรั่งเศส,” **วารสารกฎหมายปกครอง** 11, 2 (2535): 331 – 347.

⁸สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล: ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข,” **เอกสารสัมมนาทางวิชาการ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, สุราษฎร์ธานี, 25 – 27 เมษายน 2551.**

(tribunal d'instance) โดยวิธีเดียวกันนี้ใช้กับทรัพย์สินของเอกชน (domaine privé) ด้วย แต่ปัญหาการกำหนดแนวเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากกรณีที่เป็นไปโดยไม่ปกติถูกต้อง จะเป็นเรื่องอำนาจการตรวจสอบของตุลาการศาลปกครอง (le juge administratif) ทั้งนี้ เพราะศาลปกครองมีหน้าที่ควบคุมเรื่องการคุ้มครองดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยฝ่ายปกครองให้เป็นไปโดยถูกต้อง เพราะเรื่องกำหนดแนวเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีข้อพิพาทกับเอกชน มิใช่เรื่องเอกชนต่อเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม อาจมีบางกรณีที่คดีเกี่ยวกับเรื่องนี้อาจขึ้นต่อศาลยุติธรรม (l' autorité judiciaire)

เมื่อฝ่ายปกครองกำหนดแนวเขตอย่างถูกต้อง (délimitation régulière) แล้ว เช่น กรณีแนวเขตปรากฏชัดเจนโดยปรากฏการณ์ธรรมชาติ เอกชนย่อมไม่สามารถอ้างสิทธิใด ๆ เหนือฝ่ายปกครองได้ ทั้งนี้ ฝ่ายปกครองมีอำนาจเต็มที่ในการกำหนดเขต สำหรับกำหนดแนวเขตที่ไม่ถูกต้อง (délimitation irrégulière) โดยเฉพาะการกำหนดแนวเขตที่ผิดกฎหมาย (l' illégalité de la delimitation) อันเป็นผลให้ที่ดินของเอกชนกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เจ้าของที่ดินสามารถใช้สิทธิทางศาลปกครองเพื่อฟ้องคดีเป็นคดีปกครองเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งยกเลิกการกำหนดแนวเขตนั้น (l' annulation de l' acte de délimitation) ได้ ซึ่งเมื่อศาลปกครองมีคำสั่งยกเลิกการกำหนดเขต ก็หมายความว่าเจ้าของที่ดินจะได้ทรัพย์สินคืน การชี้แนวเขตไม่ถูกต้อง อาจเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจเกินขอบเขต (recours pour excès de pouvoir) เช่น ใช้อำนาจแบบมโหทธิ (préjudice) หรือการประกาศเรื่องการขึ้นทะเบียนหรือการรังวัดที่ดินในพื้นที่แบบไม่ถูกต้องทำให้ประชาชนเสียหาย ฯลฯ⁹

สำหรับกรณียกเว้นที่ให้อยู่ในการตรวจสอบของศาลยุติธรรม 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 ก็เป็นไปตามหลักความสงบเรียบร้อยที่สิทธิของเจ้าของที่ดินสมควรได้รับความคุ้มครอง แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงจะละเลยที่จะฟ้องคดีปกครองต่อศาลปกครองหรือฟ้องล่าช้าต่อการชี้แนวเขตที่ไม่ถูกต้อง

⁹Jean Dufau, *Le domaine public* (Paris: Moniteur, 1977), pp. 109–114.

และในเรื่องนี้ เมื่อศาลยุติธรรมสามารถพิจารณาเรื่องค่าเสียหายได้ ตามคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des Conflits) ในปี 1873 (พ.ศ.2416) จึงมีการตีความขยายกันไปว่า ก่อนที่จะตัดสินว่า เอกชนจะได้ค่าเสียหายหรือไม่ ศาลยุติธรรมอาจจะมีอำนาจโดยปริยายในการตัดสินว่าการกำหนด แนวเขตเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ด้วย เพราะศาลยุติธรรมมีหน้าที่คุ้มครองดูแลสิทธิในทรัพย์สิน ของเอกชน (gardien de la propriété privée)

สำหรับคดีพิพาทเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (le domaine public) ทั้งหมดอยู่ใน เขตอำนาจของศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็น

- (ก) คดีพิพาทว่าอสังหาริมทรัพย์ใดเป็นส่วนหนึ่งของสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เช่น
 - คดีที่พิพาทกันว่าสวนสาธารณะชานนครปารีสที่ชื่อว่า “Bois des Vincennes” และ “Bois de Boulogne” เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของนครปารีส (ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) หรือไม่
 - คดีที่พิพาทกันว่า โรงจอดรถที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของโรงแรม และสถานีรถไฟเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินของการรถไฟหรือไม่

(ข) คดีฟ้องขับไล่บุคคลซึ่งครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่มีเอกสารสิทธิอยู่ในเขต อำนาจของศาลปกครอง

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะใช้เพื่อประโยชน์โดยทั่วไป หรือเฉพาะกรณีก็ตาม¹⁰ สาธารณรัฐฝรั่งเศสแก้ปัญหาคดีสิทธิในที่ดิน โดยมีการออกกฎหมายพิเศษเพื่อแก้ไขปัญหาคความยุ่งยากในการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม และศาลปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส โดยเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินแห่งนิติบุคคลมหาชนซึ่งมีผลใช้บังคับตามรัฐกำหนด เลขที่ 2006-360 เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2006 วางบทบัญญัติพิเศษแบ่งเขตอำนาจระหว่างศาลปกครอง และศาลยุติธรรมไว้เป็นการเฉพาะในภาค 2 การจัดการ บรรพ 3 บทบัญญัติที่ใช้ร่วมกัน ลักษณะ 3 คดีข้อพิพาท มาตรา L2331-1 คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง และมาตรา L2331-2 คดีที่อยู่ใน เขตอำนาจของศาลยุติธรรม

มาตรา L2331-1 ให้คดีว่าด้วยเรื่องต่อไปนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

- (1) การอนุญาตหรือทำสัญญาเกี่ยวกับการครอบครองและทำประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าโดยรูปแบบหรือการเรียกชื่อใด ๆ ซึ่งกระทำโดยหรือตกลงโดยหน่วยงานของรัฐหรือผู้รับสัมปทาน
- (2) การกำหนดแนวทางหรือกำหนดจำนวนเงินค่าธรรมเนียมการครอบครองทำประโยชน์ หรือการใช้ประโยชน์สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าวิธีการกำหนดใด

¹⁰ Jean Dufau, op. cit., pp. 267-268.

(3) ความผิดเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคมขนาดใหญ่ตามมาตรา L774-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง

(4) การเข้าหรือการจัดการขององค์การน้ำแร่ที่ดำเนินกิจการในที่ดินของรัฐ

(5) การเช่า 99 ปีระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การที่จัดตั้งโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา L1311-3 อนุมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(6) การเช่า 99 ปีระหว่างองค์การมหาชนด้านสุขภาพตามมาตรา L6148-2 แห่งประมวลกฎหมายสาธารณสุข

มาตรา L2331-2 ให้ถือว่าด้วยความผิดอาญาเกี่ยวกับการคุ้มครองสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นถนนตามมาตรา L116-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยเส้นทางถนนอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

อีกทั้งยังมีหลักเกณฑ์ทั่วไปตามกฎหมายฝรั่งเศสว่า โดยหลักศาลยุติธรรมมีเขตอำนาจในกรณีของทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นของเอกชน (domaine privé) ส่วนศาลปกครองมีเขตอำนาจในกรณีของสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน (domaine public)

5. คติพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

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

ทรัพย์สินทางมหาชนตามกฎหมายเยอรมันหมายถึงทรัพย์สินของรัฐ ได้แก่ ทรัพย์สินของรัฐ (öffentliche Sachherrschaft) ที่รัฐซื้อหรือทำการเวนคืน (Enteignung) มาจากเอกชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออาจหมายถึงทรัพย์สินของเอกชนก็ได้ ซึ่งในกรณีนี้หมายถึงการที่มีข้อกำหนดให้ทรัพย์สินของเอกชนมีวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของส่วนรวม (privater Eigentümer öffentlicher Sachen) อันเป็นผลให้ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินทางมหาชนที่อยู่ในความคุ้มครองดูแลตามกฎหมายมหาชนทันที ดังนั้น จะเห็นได้ว่าถนนหนทาง ทางน้ำ หรือที่ป่าจำนวนมากในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีที่แม้ยังเป็นทรัพย์สินที่เอกชนถือกรรมสิทธิ์อยู่ แต่ฝ่ายปกครองก็มีอำนาจดูแลจัดการได้ตามกฎหมายปกครองเฉพาะฉบับต่าง ๆ เช่น กฎหมายทางหลวง กฎหมายทรัพยากรทางน้ำ หรือกฎหมายอนุรักษ์ธรรมชาติ โดยมีความคุ้มครองพิเศษตามกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องทำการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับคุณลักษณะของทรัพย์สินที่จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนรวมอย่างชัดเจน

ทุกครั้งไป ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดโดยนิติกรรมทางปกครองหรือโดยกฎหมาย (Widmung durch Verwaltungsakt und durch Rechtsnorm) โดยเฉพาะในการกำหนดแนวเขตถนนหรือการวางแผนสร้างโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ (Planung) ที่มีผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่ว่าจะกระทบในประเด็นเรื่องสิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิอื่น ๆ จะต้องมีการรับฟังประชาชน (Planfeststellungsverfahren) อย่างละเอียดก่อนเสมอ ปัญหาเรื่องการชี้แนวเขตที่ไม่ถูกต้องจึงมิได้ถูกแยกออกมาศึกษาต่างหากโดยเฉพาะ ดังนั้น หากปัญหาเรื่องการกำหนดเขตทรัพย์สินหรือที่สาธารณะจะมีขึ้นก็เป็นเรื่องที่จะต้องนำหลักกฎหมายปกครองทั่วไปมาใช้บังคับ กล่าวคือ หากการออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดเขตที่สาธารณะมีการออกโดยไม่ชอบในทางรูปแบบ เนื้อหาและวิธีการ ศาลปกครองก็จะมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำของฝ่ายปกครองได้

6. แนวคำวินิจฉัยของศาลเยอรมัน

ปัญหาข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องเกี่ยวกับที่ดิน เช่น

เจ้าของที่ดินริมถนนเทศบาลได้รับความเดือดร้อนจากน้ำที่ไหลระบายจากถนนของเทศบาลจนท่วมขังบนที่ดินของเอกชน และท่วมทางระบายน้ำข้างถนนที่ไม่ได้รับการดูแลรักษาจนน้ำเน่าเสียและเกิดมลพิษลามเข้ามาในที่ดินของเอกชน เอกชนจึงฟ้องศาลยุติธรรมเรียกให้จัดปิดเป่าความเสียหายเดือดร้อนให้สิ้นไป ดังนี้ ศาลยุติธรรมวินิจฉัยว่าการเรียกร้องให้เทศบาลดูแลรักษาถนนตามฟ้องเป็นการเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจสาธารณะตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรือในกรณีที่เจ้าของที่ดินริมถนนหลวง ฟ้องเทศบาลให้ขจัดเสียงรบกวนจากถนน แม้จะเป็นการฟ้องขจัดปิดเป่าความเสียหายเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินก็จัดเป็นการฟ้องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจปกครอง ดำเนินมาตรการตามอำนาจหน้าที่ทางปกครอง จัดเป็นคดีในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

คดีฟ้องโต้แย้งกรรมสิทธิ์ ตามแนวคำพิพากษาของศาลเยอรมัน ปัญหาโต้แย้งกรรมสิทธิ์เป็นปัญหาข้อพิพาททางกฎหมายเอกชน และอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยถือว่ารัฐย่อมถือครองทรัพย์สินในฐานะเช่นเดียวกับเอกชน เพียงแต่ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรัฐมีอำนาจจัดการใช้ประโยชน์ตามหลักกฎหมายมหาชน แม้ว่าเดิมทีเดียว Otto Mayer ประมาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนเยอรมัน (ค.ศ. 1846-1924) (พ.ศ. 2389-2467) จะได้เคยเสนอให้นำแนวคิดว่าด้วยกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายมหาชน (Öffentliches Eigentum - Public Ownership) ซึ่งถือว่ารัฐมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแผ่นดินตามกฎหมายมหาชนแยกต่างหากจากกรรมสิทธิ์ในกฎหมายเอกชนตามแบบกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้ในระบบกฎหมายเยอรมันก็ตาม วงวิชาการ

และภาคปฏิบัติในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนียังไม่ยอมรับแนวคิดนี้ และถือว่าหากไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรับรองไว้โดยเฉพาะ กรรมสิทธิ์ของรัฐแล้วแต่มีธรรมชาติเป็นกรรมสิทธิ์ตามหลักกฎหมายเอกชนด้วยกันทั้งสิ้น เพียงแต่เป็นกรรมสิทธิ์ที่ตกอยู่ใต้บังคับอำนาจกฎหมายมหาชนในลักษณะทำนองเดียวกับทรัพย์สินตามกฎหมายมหาชนเหนือกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายเอกชนอีกชั้นหนึ่งตามวัตถุประสงค์หรือการอุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติเท่านั้น (เรียกว่าเป็น *das modifizierte Privateigentum* หรือเป็นกรรมสิทธิ์เอกชนชนิดพิเศษ) ด้วยเหตุนี้ หากมีปัญหาโต้แย้งในเรื่องกรรมสิทธิ์ว่าเป็นของผู้ใดไม่ว่าจะเป็นการโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง หรือระหว่างรัฐกับเอกชน ระบบกฎหมายเยอรมันถือว่ากรณีการวินิจฉัยปัญหากรรมสิทธิ์เป็นปัญหาในกฎหมายเอกชน และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคือศาลยุติธรรม แต่ขอบเขตแห่งอำนาจเหนือทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติจะมีเพียงใด ย่อมเป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือการอุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติ ซึ่งมีได้ทั้งโดยกฎหมาย โดยคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง อันเป็นปัญหากฎหมายมหาชน ด้วยเหตุนี้ ตามแนวคำพิพากษาของศาลเยอรมัน หากมีประเด็นหลักในข้อพิพาทเป็นเรื่องโต้แย้งกรรมสิทธิ์ อำนาจพิจารณาย่อมเป็นของศาลยุติธรรม ส่วนปัญหาว่าขอบเขตแห่งสิทธิเหนือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของรัฐมีเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับปัญหาชั้นต่อไปว่าเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ถือไว้เช่นเดียวกับเอกชน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือเป็นทรัพย์สินของรัฐที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์หรืออุทิศให้รัฐไว้เพื่อสาธารณประโยชน์อันจะทำให้มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งขอบเขตแห่งสิทธิเหนือทรัพย์สินของรัฐจะมีเพียงใดนั้นเป็นปัญหากฎหมายมหาชน

การจัดสรรที่ดินของรัฐให้แก่เอกชนตามหลักการส่งเสริมนิคมสร้างตนเอง หรือตามโครงการส่งเสริมอื่น ๆ เป็นปัญหากฎหมายมหาชน และการวินิจฉัยข้อพิพาทเป็นอำนาจของศาลปกครอง ในกระบวนการรังวัดออกโฉนดที่ดินเหนือทางน้ำในดินแดนของรัฐชเลสวิททางตอนเหนือของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมลรัฐกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเกิดโต้แย้งกรรมสิทธิ์กันที่ดินที่เป็นที่ตั้งของฝื่อน้ำที่ต่อเนื่องมาจากทะเลบอลติกถึงเมืองชเลสวิทว่าเป็นสิทธิของผู้ใด ในกรณีนี้ มลรัฐได้ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม เพื่อขอให้แสดงสิทธิว่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งของฝื่อน้ำที่พิพาทกันนั้นไม่ใช่กรรมสิทธิ์ของสหพันธ์ คดีนี้แม้ศาลจะเห็นว่า มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่าที่ดินดังกล่าวเป็นทางน้ำซึ่งอยู่ใต้อำนาจของสหพันธ์หรือไม่อันเป็นปัญหาในกฎหมายมหาชน แต่ศาลเห็นว่าประเด็นพิพาทหลักในกรณีนี้คือ ปัญหาว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของสหพันธ์หรือเป็นของรัฐเป็นสำคัญ ศาลยุติธรรมสูงสุดจึงพิพากษาคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม

อีกคดีหนึ่งสหพันธ์สาธารณรัฐโต้แย้งสิทธิกับเทศบาลว่าใครจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเคยเป็นทางน้ำ แต่ต่อมาได้ตื้นเขินกลายเป็นที่ดินริมตลิ่ง เทศบาลได้สร้างถนนลงไปบนที่ดินนั้น โดยที่ดินอีกส่วนหนึ่งได้นำออกให้เข้าเป็นที่ตั้งลานขนถ่ายสินค้าและอ้างว่าเทศบาลมีกรรมสิทธิ์ คดีโต้แย้งกรรมสิทธิ์นี้ศาลยุติธรรมสูงสุดวินิจฉัยว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีโต้แย้งสิทธิกับรัฐนีเดอร์ซัคเซิน (Niedersachsen) เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์เหนือที่ดินใต้ฝื่อน้ำในเขตท่าเรือ

ของเมืองในรัฐนี้เคอร์ซัคเซ่นซึ่งมลรัฐต้องการขยายท่าเรือออกมาเหนือบริเวณนั้น โดยสหพันธ์เห็นว่า เป็นทางน้ำสาธารณะและย่อมอยู่ในกรรมสิทธิ์ของสหพันธ์ตามสัญญาโอนกรรมสิทธิ์ในทางน้ำ ระหว่างเจ้าแคว้นโอลเดินบวร์กกับจักรวรรดิเยอรมันที่ได้ทำไว้ เมื่อ ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) การที่มลรัฐ จะสร้างท่าเรือในบริเวณดังกล่าวโดยไม่ได้รับความยินยอมจากสหพันธ์ตามกฎหมายเอกชนย่อม กระทำมิได้ ในขณะที่มลรัฐอ้างว่าตามกฎหมายว่าด้วยทางน้ำ รัฐย่อมมีสิทธิที่จะใช้ที่ทางน้ำสร้างเป็น ที่ตั้งท่าเรือได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน คดีนี้สหพันธ์ฟ้องศาลยุติธรรมเพื่อขอให้ศาลพิพากษาแสดงสิทธิ ว่าที่ดินใต้ท้องน้ำดังกล่าวเป็นของสหพันธ์ แต่รัฐโต้แย้งว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เพราะเป็น ข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิของรัฐในการจัดตั้งท่าเรือตามกฎหมายมหาชน ศาลยุติธรรมสูงสุดของสหพันธ์ สาธารณรัฐเยอรมนีวินิจฉัยว่า ในคดีนี้สหพันธ์ร้องขอให้ศาลแสดงว่าสหพันธ์มีกรรมสิทธิ์เหนือที่ดิน พินาทตามสัญญา โอนกรรมสิทธิ์ในทางน้ำที่เจ้าแคว้นโอลเดินบวร์กโอนสิทธิแก่จักรวรรดิซึ่งได้ทำไว้ เมื่อ ค.ศ. 1921 (พ.ศ. 2464) หรือไม่ เป็นประเด็นตามกฎหมายเอกชน โดยยังไม่ต้องพิจารณาว่ารัฐ จะมีสิทธิตามกฎหมายมหาชนที่จะใช้ที่ดินสร้างท่าเรือหรือไม่ เพราะเป็นปัญหาที่พึงได้รับการพิจารณา ภายหลัง ในคดีที่ได้แย้งกันว่าเจ้าของที่ดินได้อุทิศที่ดินเป็นทางสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ และที่ดินนั้นเป็นที่ดินเอกชน หรือกลายเป็นทางสาธารณะไปแล้วเป็นปัญหาที่อยู่ในอำนาจพิจารณา ของศาลยุติธรรม แต่ในกรณีที่มีการโต้แย้งกันว่าการแสดงเจตนาอุทิศมีข้อบกพร่องและเจ้าของที่ดิน ประสงค์จะบอกกล่าวการอุทิศนั้น ศาลยุติธรรมซึ่งพิจารณาคดีนี้เห็นว่า หากข้อบกพร่องไม่มีลักษณะ ร้ายแรงถึงขนาดแล้ว ก็ไม่อาจเรียกได้ว่าการอุทิศนั้นตกเป็นโมฆะ และทางนั้นย่อมมีสถานะเป็นทาง สาธารณะแล้ว เพียงแต่อาจเป็นเหตุให้มีการถอนสภาพได้เท่านั้น แต่ปัญหาวouldจะถอนสภาพหรือไม่ เป็นปัญหากฎหมายมหาชน เป็นอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องเรียกคืน ที่ดินที่ใช้เป็นทางสาธารณะคืนจากเทศบาลนั้น จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่การ ที่เอกชนเรียกให้เทศบาลโอนที่ดินที่เอกชนโอนให้เทศบาลไปโดยไม่มีค่าตอบแทนกลับคืนมาเป็นของ เอกชน เพราะปรากฏว่าเทศบาลไม่ได้ใช้ที่ดินนั้นทำถนนตามที่เคยตกลงกันไว้ ดังนี้ ฟ้องเรียกที่ดินคืน โดยอ้างว่าเป็นกรณีที่เทศบาลได้ที่ดินไปตามหลักกลาภมิควรได้ เพราะเป็นการได้ไปโดยเหตุอันมิได้ มีได้เป็นขึ้น ย่อมเป็นข้อพิพาททางกฎหมายเอกชน และอำนาจพิจารณาเป็นของศาลยุติธรรม

7. บทสรุป

คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นคดีที่มีประเด็นคาบเกี่ยวระหว่างคดีปกครอง และคดีทางแพ่ง จึงทำให้มีการนำคดีมาสู่ศาลได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง จึงก่อให้เกิดปัญหา เกี่ยวกับข้อพิพาทในคดีลักษณะดังกล่าวว่าศาลใดควรจะมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง รวมทั้งวิธีพิจารณาคดีของศาลควรใช้ระบบใด ก่อให้เกิดปัญหา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่แตกต่างกันของศาลทั้งสอง อาจส่งผลคดีที่แตกต่างกัน เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในทางคดี ทำให้คู่ความหรือคู่กรณีได้รับความเสียหายในทางคดี รวมถึงงบประมาณและบุคลากรของศาลใช้ไปโดยเปล่าประโยชน์ และทำให้คดีล่าช้าเนื่องจากดำเนินคดีผิดพลาดได้ คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นคดีที่มีประเด็นเกี่ยวข้องกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเมื่อส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทำการวินิจฉัยชี้ขาด ก็ยังไม่อาจหาข้อยุติได้อย่างจริงจัง เนื่องจากคำวินิจฉัยผูกพันเฉพาะคู่ความหรือคู่กรณี และองค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นบุคลากรที่มาจากศาลยุติธรรมส่วนใหญ่ อีกทั้งเลขานุการผู้รวบรวมส่งเรื่องให้คณะกรรมการก็มาจากศาลยุติธรรม ประกอบกับคณะกรรมการไม่มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่รับวินิจฉัยทุกเรื่อง จึงสร้างความกังขาในคำวินิจฉัยที่ออกมาให้กับคู่ความหรือคู่กรณี อีกทั้งการพิจารณาคดีจะใช้พยานหลักฐานทางเทคนิคและเอกสารจำนวนมาก อีกทั้งจำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญมาช่วยเหลือในทางคดีโดยเฉพาะมีข้อพิพาทกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครองโดยตรง ซึ่งหากพิจารณาคดีลักษณะนี้ที่ศาลยุติธรรมซึ่งใช้วิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา ใช้หลักการการพิสูจน์ตามหลักกฎหมายลักษณะพยาน คู่ความฝ่ายเอกชนหรือราษฎรซึ่งโดยปกติจะเป็นผู้กล่าวหาอ้างหรือมีภาระการพิสูจน์ว่าเอกสารของทางราชการไม่ถูกต้อง จึงต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบให้ศาลเห็นตามข้ออ้างข้อเถียงของตน ซึ่งในทางปฏิบัติทางฝ่ายราษฎรไม่มีสรรพกำลังที่จะสนับสนุนด้านพยานหลักฐานสู่ทางด้านฝ่ายหน่วยงานรัฐได้ ประกอบกับมีภาระการพิสูจน์ จึงถูกกฎหมายปิดปาก ทำให้ถูกศาลพิพากษาให้แพ้คดีไป จึงก่อให้เกิดความเสียเปรียบและเสียหายทางคดี เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับลักษณะคดีดังกล่าว คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์จึงเป็นคดีปกครองและควรให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษา เพราะศาลปกครองเป็นศาลที่ถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ ใช้วิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน ทำให้มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้กว้างขวางกว่าศาลยุติธรรม เกิดความเที่ยงธรรมกับทางฝ่ายคู่กรณีที่เป็ราษฎรทั่วไปที่พิพาทกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นคดีที่หลีกเลี่ยงไม่ได้เลยที่ต้องมีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องในคดี เพราะวัตถุแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีต้องการให้บรรเทาความเดือดร้อนเสียหายคือ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือใช้ ชดใช้ค่าเสียหายจากการดำเนินกิจการทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง อีกทั้งศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับแก้ปัญหาความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวได้อย่างครบถ้วนตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง, มาตรา 42, มาตรา 71(4) และมาตรา 72 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41 วรรคสอง เพื่อเป็นการตรวจสอบการทำงาน

ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย สอดคล้องกับหลักการพิจารณาเกี่ยวกับคดีที่ดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศสที่ไม่ถือว่าคดีโต้แย้งเกี่ยวกับที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เนื่องจากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่ผู้ทรงสิทธิ์หรือทรงสิทธิครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน¹¹ เป็นการใช้อำนาจของรัฐเหนือเอกชนสอดคล้องหลักพิจารณาเขตอำนาจศาลตามกฎหมายมหาชน และกฎหมายเอกชนของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งต่างจากกรณีที่เอกชนใช้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในการจัดการที่ดินของตน จึงถือว่าสิทธิเท่าเทียมกันได้ คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะจึงเป็นคดีที่ต้องนำหลักกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับเป็นหลักและเป็นคดีอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

8. ข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยแบ่งออกเป็น 2 ระยะ คือ มาตรการทางกฎหมายระยะสั้นและมาตรการทางกฎหมายระยะยาว

8.1 มาตรการทางกฎหมายระยะสั้น

โดยการจัดให้มีการสัมมนาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คณะกรรมการกฤษฎีกา กรมที่ดิน สำนักงานอัยการสูงสุด สภานายความ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัย และหน่วยงานภาคประชาชน ร่วมกันระดมความคิดเห็นกำหนดหลักเกณฑ์ร่วมกันในการแบ่งแยกประเภทคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ว่าควรมีลักษณะอย่างไร และมีวิธีพิจารณาคดีแบบใด และศาลไหนเป็นศาลรับพิจารณาพิพากษา โดยไม่กระทบต่อความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีของทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยเฉพาะองค์ประกอบของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลควรมีหลายคณะกรรมการแยกตามความเชี่ยวชาญ ดังเช่น คณะกรรมการต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดประเด็นตามกฎหมายที่ออกประกาศใช้ โดยผู้เขียนเห็นควรยึดหลักเกณฑ์ร่วมกันในการพิจารณาว่าเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือไม่ และอยู่ในอำนาจศาลใดพิจารณาพิพากษา แบ่งเป็น 3 ลักษณะดังนี้

¹¹บันทึกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. 2528.

8.1.1 หลักเกณฑ์ด้านคู่ความหรือคู่กรณี

พิจารณาว่า คดีพิพาทมีหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นคู่ความหรือคู่กรณี หรือต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับประเด็นพิพาทหรือไม่ ถ้ามี ให้พิจารณาเข้าเงื่อนไขเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์

8.1.2 หลักเกณฑ์ด้านประเด็นแห่งคดี

พิจารณาว่า

1) เป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางปกครองตามหลักกฎหมายมหาชนว่าด้วยการออกกฎ คำสั่ง หรือการดำเนินกิจการทางปกครองหรือไม่ ถ้าใช่ ให้พิจารณาเข้าเงื่อนไขเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์

2) เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ต้องการให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองหรือไม่ ถ้าใช่ ให้พิจารณาเข้าเงื่อนไขเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์

3) มีการโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือไม่ ถ้ามีให้พิจารณาเข้าเงื่อนไขเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์

8.1.3 หลักเกณฑ์ด้านกฎหมายที่ศาลนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดี

กฎหมายที่ศาลนำมาใช้ในการวินิจฉัยคดี หากศาลต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาและบังคับกับคดีดังกล่าวเป็นกฎหมายปกครองอันเป็นกฎหมายมหาชน ก็จะเป็นคดีปกครองอยู่ในอำนาจศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาคดีระบบไต่สวน หากศาลเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องนำหลักกฎหมายแพ่งอันเป็นกฎหมายเอกชนมาใช้ในการวินิจฉัยคดี ก็จะเป็นคดีแพ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั่วไป โดยใช้วิธีพิจารณาคดีระบบกล่าวหา

หากทั้งศาลปกครองและศาลยุติธรรม รวมทั้งคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาคดีที่รับเข้ามาว่าเข้าหลักเกณฑ์ทั้ง 3 ลักษณะ ดังผู้วิจัยเสนออีกให้จัดเป็นคดีปกครอง อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง หากไม่เข้าเงื่อนไขใดเงื่อนไขหนึ่งก็ให้เป็นคดีแพ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

8.2 ส่วนมาตรการทางกฎหมายระยะยาว

ผู้วิจัยเสนอให้มีการกำหนดให้คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง โดยการเสนอร่างกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในบทนิยามให้เพิ่มความหมายของคำว่า “คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ หมายความว่า คดีพิพาทที่มีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงาน

ของรัฐหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ โต้แย้งเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน สาธารณประโยชน์ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” และแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จาก “คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง” เป็น “คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์และเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง” ซึ่งเป็นศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนอยู่แล้ว ศาลมีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ข้อ 5 และข้อ 50 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 55 อันจะทำให้ศาลสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ หรือคำให้การเพิ่มเติมก็ได้เพื่อประโยชน์ของคู่ความหรือคู่กรณี และประโยชน์สาธารณะ อันจะสอดคล้องกับหลักวิชาการกฎหมายมหาชน แนวคำวินิจฉัยชี้่อำนาจ อำนาจหน้าที่ระหว่างศาลหรือศาลคดีขัดกัน และคำพิพากษาของศาลทั้งของประเทศไทย สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. **ทรัพย์สินทางปกครองในกฎหมายเยอรมนี**. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- _____. **กฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ และสมเกียรติ วรปัญญาอนันต์. **รายงานฉบับสมบูรณ์ ปัญหาเขตอำนาจศาลในคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือการดำเนินการทางปกครองในเรื่องสิทธิในที่ดิน**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2562.
- จวีรัตน์ ศรีอัยสรณ์ทรัพย์. “รายงานการวิจัย เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการบังคับใช้เกี่ยวกับการบุกรุกที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในประเทศไทย.” นนทบุรี: มหาวิทยาลัยราชพฤกษ์, 2552.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. **กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: แสงจันทร์การพิมพ์, 2522.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. **คำอธิบายกฎหมายปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.
- _____. **ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.
- ดิศตัท โหตระกิตย์. “บันทึกเรื่อง การนำสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์อื่นชั่วคราวตามกฎหมายฝรั่งเศส.” **วารสารกฎหมายปกครอง** 11, 2 (2535): 331 – 347.
- บุบผา อัครพิมาน. **ศาลปกครองกับหลักกรรมสิทธิ์**. กรุงเทพมหานคร: ศาลปกครอง, 2547.
- โกคิน พลกุล. **หลักกฎหมายมหาชน**. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515.
- _____. **สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง**. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ประชาชน, 2545.
- มานิช นามเดช. “หลักการสำคัญของการจัดตั้งศาลชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลของประเทศฝรั่งเศส.” **วารสารวิชาการศาลปกครอง** 12, 2 (เมษายน-มิถุนายน 2555).
- ฤทัย หงส์ศิริ. **ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2557.
- วรวิทย์ เทพทอง. **คำอธิบายกฎหมายที่ดิน**. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2557.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. “เรื่อง การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล: ปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไข.” **เอกสารสัมมนาทางวิชาการ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล**. สุราษฎร์ธานี, 25–27 เมษายน 2551.

- สุชาติ มงคลเลิศพล. **คดีปกครองเกี่ยวกับที่ดิน**. กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิวิจัยและพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางปกครอง และวิทยาลัยการยุติธรรมทางปกครอง สำนักงานศาลปกครอง, 2558.
- สมจิตร ทองศรี. **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์**. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2563.
- สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล. ศาลยุติธรรม. **รวมย่อคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล** [Online]. Available URL: <https://oscj.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/119>, 2566 (มกราคม, 3).
- สำนักแผนงานและงบประมาณ. ศาลยุติธรรม. **หนังสือรายงานสถิติคดีของศาลยุติธรรมประจำปี พุทธศักราช (ฉบับภาษาไทย)** [Online]. Available URL: <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/2085>, 2566 (มกราคม, 3).
- อักขราทร จุฬารัตน. **ประมวลกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง**. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, 2556.
- อิสสระ นิตินันท์ประภาศ. **กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ**. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: รุ่งศิลป์การพิมพ์, 2526.
- Brown, L. Neville. **French Administrative Law**. 5th ed. Oxford: Clarendon Press, 1998.
- David, Rene. **Les Grands Systemes de Droit Contemporains**. 8th ed. Paris: Dalloz, 1982.
- Dufau, Jean. **Le domaine public**. Paris: Moniteur, 1977.