

# ปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ

## The Issue of the Disputation in State Property's Case

ชนากานต์ ธีระชัยมัทธี<sup>1</sup>  
Chanakan Teerachaimahin

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและหาแนวทางในการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างคดีแพ่งและคดีปกครอง ตลอดจนศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรศาลหรือตุลาการระบบกฎหมายนิติวิธีทางกฎหมาย การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการขัดกันของอำนาจศาล

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีวิจัยทางเอกสาร ทั้งเอกสารชั้นปฐมภูมิและชั้นทุติยภูมิ พบว่า การระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ มีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่ สถานะทางกฎหมายของคดีว่าเป็น คดีแพ่งหรือคดีปกครอง สถานะทางกฎหมายของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเป็นสัญญาทางแพ่งหรือทาง ปกครอง นอกจากนี้ กฎหมายที่ใช้แก้ไขการขัดกันของอำนาจศาลเหนือคดียังไม่สามารถทำให้คดีอยู่ใน อำนาจศาลที่มีอำนาจอย่างแท้จริงได้ ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อหาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมทั้งใน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุ กฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองรวมถึงกฎหมายเกี่ยวกับการ ขัดกันของอำนาจศาล เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจศาลเหนือคดี

**คำสำคัญ :** ที่ราชพัสดุ การระงับข้อพิพาทในคดี การขัดกันของเขตอำนาจศาล

### Abstract

This thesis aims to study and analyzed the concept of State property, including theories and principles relating to establish the judiciary organization, legal system, legal forensics, legal control, administrative action, and conflict of jurisdiction.

This research has studied thru the primary and secondary documentaries resources, appear that, the issue of State property dispute abatements have the following significant legal points, such as the legal status shall be Civil or Administrative issue, the legal status of the lease contract of the State property shall be Civil or Administrative issue. Moreover, the concerned laws, on the conflict of court jurisdiction

---

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ คลองจั่น บางกะปิ กรุงเทพฯ 10240

issue, still unclear. Therefore, the above issues should be studied in order to amend the State property laws, Administrative laws, also the conflict of court jurisdiction laws so that it will be obviousness to specify the court of competent jurisdiction.

**Keywords:** State property, Dispute resolution, Conflict of court jurisdiction

## บทนำ

สิทธิในการถือครองที่ดินของเอกชนในสังคมไทยในอดีตนั้น พบว่า ในสมัยสุโขทัยมีสองชนชั้น คือ ชนชั้นปกครอง ได้แก่ ขุนนาง อำมาตย์ กับชนชั้นสามัญได้แก่ราษฎรทั้งหลาย โดยระบบชนชั้นในสังคมไทยในอดีตนั้นมีขึ้นเพื่อการพัฒนาและป้องกันบ้านเมืองจากการรุกรานของข้าศึกศัตรูมากกว่า การกดขี่เอาเปรียบกันซึ่งเห็นได้จากการที่สามารถเปลี่ยนจากชนชั้นล่างขึ้นมาได้ หากทำความดีความชอบก็สามารถได้รับพระราชทานเลื่อนฐานะได้ (ดิเรก ครอบสมาคม, 2558: หน้า 11) ในส่วนของกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์เสมอมาเป็นเพราะอำนาจการปกครองปะปนกับอำนาจกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถือว่าถ้าให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ผู้ใดเด็ดขาดแล้วก็จะขับไล่ออกไปจากที่ดินมิได้ ซึ่งในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นได้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันเอง หรือระหว่างราษฎรกับรัฐโดยได้นำกฎหมายในสมัยกรุงศรีอยุธยามาชำระสะสาง ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเช่นเดิม คือมีสิทธิที่จะขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินได้ทุกเมื่อตามพระอัยการลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ 52 และบทที่ 54 ที่ดินเป็นของพระเจ้าอยู่หัวให้ราษฎรทำกิน อาศัย แต่การห้ามซื้อขายกันมิได้ถือกันอย่างเคร่งครัดคงมีการซื้อขายกันระหว่างราษฎรด้วยกันเอง เมื่อเริ่มมีการซื้อขายกันมากขึ้นที่ดินก็มีความสำคัญมากขึ้น (จุฬามาต นิสารัตน์, 2525: หน้า 2-3) ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด ในหลาย ๆ ประเทศจึงมีการออกกฎหมายกำหนดห้ามมิให้เอกชนเข้าเป็นเจ้าของเพียงแต่เปิดช่องให้เอกชนสามารถเข้ามาใช้หรือทำประโยชน์ในที่ดินได้ในลักษณะการครอบครองแทนรัฐเท่านั้น แต่ในอีกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทยได้ให้สิทธิเอกชนด้วยการยอมรับให้สามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินได้ตามหลักเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ในประเทศไทยสามารถแบ่งประเภทของที่ดินออกได้เป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน สำหรับที่ดินของรัฐนั้นมีทั้งที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และที่ดินของรัฐที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 อันได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ราชพัสดุ ซึ่งในส่วนของที่ราชพัสดุนั้น มีกฎหมายที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการดูแล บำรุงรักษาไว้โดยเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ในการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งตามความในมาตรา 6 และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 บัญญัติไว้ ให้เป็นอำนาจแก่อธิบดีกรมธนารักษ์ ทำให้พบว่า

กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานทางปกครองหลักที่มีอำนาจตามกฎหมายในการปกครองดูแลและบำรุงที่ราชพัสดุ การดำเนินการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามกฎหมายดังกล่าวของฝ่ายปกครองจึงมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง เพราะเกี่ยวข้องกับคู่กรณีแห่งนิติสัมพันธ์อย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองใช้อำนาจกระทำการทางกฎหมายไม่ว่าในรูปแบบของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวหรือนิติกรรมหลายฝ่ายก็ตาม ผลที่เกิดจากการใช้อำนาจดังกล่าวทำให้ต้องถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเสมอ ประกอบกับการมีสถานะเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ จึงทำให้ที่ราชพัสดุนั้นแตกต่างไปจากที่ดินโดยทั่วไป

ปัญหาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับคดีที่ราชพัสดุตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการฟ้องคดีต่อทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ทำให้บางคดีแม้จะเป็นปัญหาเกี่ยวพันถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายในที่ราชพัสดุนั้นตกไปอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่คดีที่ราชพัสดุในอีกหลายกรณีถูกฟ้องและพิจารณาโดยศาลปกครอง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจศาลในคดีที่ราชพัสดุ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรทำการศึกษาเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ของรัฐเฉพาะกรณีศึกษาที่ราชพัสดุ เพราะเห็นว่าคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้นมีลักษณะเป็นคดีปกครองประเภทใดประเภทหนึ่งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมถึงสัญญาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ แม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นเอกชนและสัญญาเข้าไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะก็ตาม แต่ก็มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองเพราะมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือฝ่ายปกครองและเกี่ยวกับการให้เอกชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของรัฐด้วย ซึ่งนอกจากการกำหนดอำนาจของศาลที่จะเข้ามาพิจารณาคดีแล้ว ยังรวมไปถึงกรณีที่หากมีการโต้แย้งเรื่องปัญหาของเขตอำนาจศาลแม้จะเป็นปัญหาที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาในประเด็นที่เป็นเนื้อหาแห่งคดีที่พิพาท แต่รัฐก็ไม่อาจปฏิเสธการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลได้ เพราะประเทศไทยเลือกใช้ระบบศาลคู่มาตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญ ฉบับปีพุทธศักราช 2540 โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เพราะคดีที่ราชพัสดุเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องสิทธิในที่ดินทับซ้อนเกี่ยวพันกับปัญหาการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะในคดีที่เกี่ยวข้องกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ พบว่ามีการโต้แย้งปัญหาเรื่องเขตอำนาจระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครองตลอดมา มีการส่งเรื่องเข้าสู่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กระบวนพิจารณาในชั้นคณะกรรมการฯดังกล่าว กลับพบว่ามีขั้นตอนกระบวนการพิจารณาที่ทำให้คดีเกิดความล่าช้า และไม่เอื้อต่อการคุ้มครองสิทธิของเอกชนผู้ได้รับผลของการกระทำทางปกครอง และแนวโน้มของผลคำวินิจฉัยกลับให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมอีกด้วย

ดังนั้น หากได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายที่แท้จริงของคดีที่ราชพัสดุ ว่ามีลักษณะเป็นคดีทางแพ่งหรือคดีทางปกครอง สถานะทางกฎหมายของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือทางปกครอง โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศแล้วจะทำให้สามารถกำหนดสถานะทางกฎหมายของคดีและสัญญา

เข้าที่ราชพัสดุ รวมไปถึงศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีที่ราชพัสดุของประเทศไทย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ น่าจะทำให้กระบวนการโต้แย้งปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล สามารถยุติเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา แนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยเฉพาะที่ราชพัสดุ แนวคิดเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ลักษณะปัญหาของที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่ราชพัสดุ รวมถึงข้อความคิดเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทในคดีที่ดิน แนวคิด ทฤษฎีและหลักการพื้นฐานเกี่ยวกับองค์กรศาลหรือตุลาการ แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายและนิติวิธีทางกฎหมาย การกระทำทางปกครองและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการจัดองค์กรพิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองและการขัดกันของอำนาจศาลในระบบศาลคู่
2. เพื่อศึกษากฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์และที่ราชพัสดุ กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจศาลปกครอง กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครองและกฎหมายเกี่ยวกับการขัดกันของอำนาจศาลของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ กรณีสถานะทางกฎหมายของคดีที่ราชพัสดุ สถานะทางกฎหมายของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ รวมถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้แก้ปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลในกรณีที่มีการโต้แย้งเขตอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ
4. เพื่อใช้ในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคดีที่ราชพัสดุ และทำให้ทราบแนวทางในการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ชัดเจนและเพื่อให้ทราบแนวทางในการมีกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่สามารถทำให้คดีเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ที่เกิดการขัดกันของเขตอำนาจศาลนั้นอยู่ในอำนาจของศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีนั้นอย่างแท้จริง

## สมมติฐานการวิจัย

ก่อนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปีพุทธศักราช 2540 ประเทศไทยใช้ระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมเพียงศาลเดียวที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุกประเภท รวมทั้งคดีปกครอง ต่อมาประเทศไทยได้เปลี่ยนมาเป็นระบบศาลคู่ โดยจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรตุลาการหลักทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง นับแต่นั้นมาศาลยุติธรรมจึงไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอีกต่อไป

ดังนั้น แม้ว่าจะมีการจัดตั้งศาลปกครองดังกล่าวแล้วก็ตาม ยังคงพบว่าในบางคดี เช่น คดีที่ราชพัสดุที่เกิดการพิพาทกันระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองกับเอกชนนั้น กลับมีทั้งคดีที่ถูกพิจารณาโดยศาลปกครองและศาลยุติธรรม

เช่นนี้ จึงเกิดสมมติฐานว่า หากมีการศึกษาและเปรียบเทียบจากแนวคิดทฤษฎีของกฎหมายต่างประเทศ คือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ เช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคดีปกครอง หลักสัญญาทางปกครอง รวมไปถึงการแก้ไขปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลในระบบศาลคู่ที่ได้รับยอมรับจากนานาประเทศแล้ว น่าจะสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุของประเทศไทยได้

## ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาปัญหาเรื่อง ปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ เป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีวิเคราะห์พรรณนาจากการเก็บรวบรวมข้อมูลปฐมภูมิ ได้แก่ ตัวบทกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลทุติยภูมิ เช่น วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย บทความจากสถาบันและหน่วยงานต่าง ๆ คำวินิจฉัยคณะกรรมการชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แนวคำพิพากษา ตลอดจนข้อมูลที่ได้จากอินเทอร์เน็ตแล้วนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาตามขอบเขตของการศึกษาที่กำหนดไว้ที่เกี่ยวข้องกับปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ

## ผลการวิจัย

จากการศึกษาปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ พบว่ามีปัญหาทางกฎหมายที่สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

(1) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคดีว่าเป็นคดีประเภทใดนั้น จากการศึกษาพบว่า ระบบกฎหมายมีผลต่อการกำหนดและแบ่งแยกประเภทคดี กล่าวคือ ระบบกฎหมายที่สำคัญของโลกนั้นมีอยู่สองระบบ (โกคิน ฟลกุล, 2546: หน้า 541-543) คือ ระบบกฎหมายแบบ Civil Law เป็นระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร หรือ ระบบประมวลกฎหมาย กับระบบกฎหมายแบบ Common Law ซึ่งเป็นระบบกฎหมายจารีตประเพณีโดยเฉพาะในระบบกฎหมายแบบ Civil Law นี้ มีการแบ่งแยกกฎหมาย ออกเป็นกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน กฎหมายดังกล่าวมีนิติวิธีทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนิติวิธีตามกฎหมายมหาชนนั้น (สุทธิญา วัฒนรุ่ง, 2545: หน้า 40) ประกอบด้วยนิติวิธีทั่วไปสำหรับใช้ในการบัญญัติกฎหมาย การตีความ การใช้กฎหมาย ตลอดจนการพิจารณาคดี(บรรศักดิ์ อูวรรณ, 2538: หน้า 291-293) กับนิติวิธีหลักซึ่งประกอบด้วยนิติวิธีเชิงปฏิเสธ หมายถึงการห้ามนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับกับปัญหาทางกฎหมายมหาชนโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นแนวคิด การตีความเพราะจะทำให้เกิดการนำเอาหลักความเสมอภาคมาใช้กับรัฐ นิติบุคคลมหาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้อง

กับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม การปฏิเสธนี้ยังรวมถึงการไม่นำองค์กรและระบบวิธีพิจารณาความในกฎหมายเอกชนมาใช้กับคดีทางกฎหมายมหาชนด้วย

การแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนนั้น มีทฤษฎีที่นำมาใช้พิจารณาอยู่ 3 ประการ คือ ทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมาย หรือคู่กรณีแห่งนิติสัมพันธ์ (หยุด แสงอุทัย, 2520: หน้า 20) ฝ่ายหนึ่งต้องเป็นรัฐหรือนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนเสมอ ทฤษฎีที่สองคือความมีอำนาจเหนือ หรือความไม่เท่าเทียมกันในสถานะหรือนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐมีเอกสิทธิ์บังคับการได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอม ประการสุดท้ายคือทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน ผลจากการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ทำให้เกิดการแบ่งแยกคดีแพ่งกับคดีปกครองออกจากกันอย่างชัดเจน

ประเทศไทย มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะคดีปกครองนั้น กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้แก่ คดีที่ฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมด หรือแต่บางส่วน โดยมีมูลเหตุแห่งคดีว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด หรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนรูปแบบวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขึ้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนมากเกินไปจนสมควรคดีที่ฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีว่ามีการละเลยต่อหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่รัฐคดีที่ฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาข้อใช้ความเสียหายอันมีที่มาจากมูลเหตุละเมิดทางปกครองซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตลอดจนการละเลยล่าช้าเกินสมควร หรือคดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการอันเกิดจากการผิดสัญญาทางปกครองต่าง ๆ และคดีพิพาททางปกครองอื่นๆ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง

ในต่างประเทศนั้น โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนรวมถึงมีการแบ่งแยกประเภทคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง เช่น ประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องสิทธิในทางมหาชน ซึ่งหมายถึง ข้อพิพาทที่เป็นไปตามทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมาย กล่าวคือ จะเป็นข้อพิพาททางมหาชนได้อย่างน้อยจะต้องมีฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเสมอ และศาลปกครองจะเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองเยอรมนีกำหนดประเภทคดีปกครองไว้ 5 ประเภท (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: หน้า 42-43) คือ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือออกโดยไม่มีอำนาจ เกินขอบอำนาจ คดีที่ฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะออกคำสั่ง หรือละเลยเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง คดีที่

ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการที่ไม่ใช่การออกคำสั่งทางปกครองแต่เป็นคำฟ้องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ์และคดีที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายลำดับรอง นอกจากนี้เยอรมนียังกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ “ทรัพย์สินมหาชน” (Stern Klaus, 1987 อ้างถึงใน บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547: หน้า 58) ซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือการกระทำทางปกครองอีกประเทศหนึ่ง ที่มีการแยกกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชน กำหนดให้คดีปกครองแยกจากคดีแพ่งอย่างชัดเจน คือ ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่เน้นและให้ความสำคัญกับการจัดทำ “บริการสาธารณะ” ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภทคดี (Chapus, René, 1998: p.171 อ้างถึงใน บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, 2548: หน้า 4) คือ คดีที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม คดีที่ขอให้ศาลปกครองตีความปัญหาข้อกฎหมายก่อนและคดีอาญาที่เป็นการกระทำผิดอาญาต่อที่ หรือทางสาธารณะ นอกจากนี้ยังกำหนดให้คดีเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองด้วยทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (domaine public) เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญและแตกต่างจากทรัพย์สินแผ่นดินธรรมดา (Dufau, Jean, 1977: pp.109-114 อ้างถึงใน ธรรมรังสี วรรณโก, 2539: หน้า 5)

จากการศึกษาแนวคิดในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน เพื่อนำมาสู่การแบ่งแยกคดีแพ่งกับคดีปกครองของประเทศไทยและต่างประเทศ คือ สหพันธรัฐเยอรมนีกับสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น ทำให้พบว่า การกำหนดประเภทคดีปกครองนั้นเป็นไปในลักษณะเดียวกัน คือ คดีนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ในสถานะเป็นผู้มีอำนาจหรือเอกสิทธิ์เหนือคู่กรณีแห่งนิติสัมพันธ์ ทั้งนี้จะต้องไปเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ทำการแบ่งประเภทคดีปกครองมีความใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม พบว่า หากเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐนั้น ในประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง ดังเช่นแนวทางของต่างประเทศ ทำให้ยังมีปัญหาทางกฎหมายว่า คดีประเภทนี้เป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครองและอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะส่งผลกระทบต่อกรนำเอาหลักกฎหมาย นิติวิธีทางกฎหมายรวมถึงระบบศาลมาใช้บังคับกับคดี โดยเฉพาะในคดีที่ราชพัสดุ ในประเทศไทยพบว่า บางคดีเป็นที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมโดยถือเป็นคดีแพ่ง แต่บางคดีเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองโดยถือเป็นคดีปกครอง

ดังนี้ เมื่อได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนมาศึกษาและวิเคราะห์ ทำให้พบว่าคดีหรือข้อพิพาทเช่นนี้มีสถานะทางกฎหมายเป็นคดีปกครองอย่างชัดเจน เพราะในการดำเนินการตามกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองเสมอ และผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการของฝ่ายปกครองเช่นนี้เป็นการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว เช่นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ หรือนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายเช่นสัญญาทางปกครอง นอกจากนี้ยังเป็นข้อพิพาทที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ที่ดินของรัฐที่มีสถานะทางกฎหมายและมาตรการในการ

คุ้มครองแตกต่างไปจากทรัพย์สินของเอกชนทั่วไปเช่นเดียวกับเรื่องทรัพย์สินมหาชนและทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของเยอรมนีและฝรั่งเศส ทำให้คดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ไม่อาจเป็นคดีแพ่ง แต่มีลักษณะทางกฎหมายเป็นคดีปกครอง (นาตาชา วคินดิลก, 2555: หน้า 182-183)

(2) ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนั้น ว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจเลือกดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของสัญญาได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจบังคับการฝ่ายเดียวเสมอไป กล่าวคือ โดยใช้รูปแบบสัญญาทางปกครอง

ประเทศไทยมีการกำหนดนิยามความหมายของสัญญาทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 โดยบัญญัติว่า สัญญาทางปกครองหมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จากนิยามความหมายของสัญญาทางปกครองในกฎหมายดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงการกำหนดประเภทของสัญญาทางปกครองแค่เพียงบางกรณีเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้ว ยังมีสัญญาอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้มีหลักที่ใช้พิจารณาเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองศาลปกครองสูงสุดได้กำหนดในคำวินิจฉัย(มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด, ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544) ว่าต้องเป็นสัญญาที่เกี่ยวกับบริการสาธารณะ และอีกกรณีศาลจะพิจารณาว่าในสัญญานั้น ๆ เองมีข้อสัญญาหรือข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการแสดงหรือให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐหรือไม่ หากมีลักษณะดังกล่าวปรากฏในสัญญาแล้วสัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางปกครองเช่นกัน อย่างไรก็ตามปรากฏว่าผลของคำวินิจฉัยไม่ได้กำหนดให้สัญญาที่เกี่ยวกับการใช้หรือการเช่าทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐ เช่น สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ซึ่งมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นกรมธนารักษ์ เป็นสัญญาทางปกครองด้วยส่งผลให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เช่น ขั้นตอนในการคัดเลือกผู้เช่าฯ ถือเป็นข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่เอกชนในการเช่าที่ราชพัสดุ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองทำให้คดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ส่วนขั้นตอนภายหลังเอกชนเช่าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุแล้ว หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นกลับให้เป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมเนื่องจากเห็นว่าแม้จะเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ แต่การที่เอกชนทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นข้อพิพาททางแพ่ง ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครองการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ จึงมีทั้งคดีที่ให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม และบางคดีให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ในต่างประเทศมีหลักการเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส (Georges Vedel, 1976: pp228-229) หลักกฎหมายปกครองมีพัฒนาการที่ยาวนานและถูกการยอมรับนำมาเอาไปใช้ในหลายประเทศ หลักสัญญาทางปกครองของฝรั่งเศส เกิดจากผลคำพิพากษาศาลาแห่งรัฐในขณะนั้น ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นศาลปกครองนอกจากจะเป็นสัญญาที่เกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าโดยฝ่าย



ปกครองหรือเอกชนแล้ว สาธารณรัฐฝรั่งเศสยังมีกฎหมายที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของนิติบุคคลโดยเฉพาะ คือ ประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน (Code général de la propriété des personnes publiques) ในมาตรา L.2331-1 ยังรวมถึงสัญญาที่ให้เอกชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะของรัฐอีกด้วย เรียกว่า “สัญญาให้เอกชนเข้าครอบครองสาธารณสมบัติ” les contrats d'occupation du domaine public (นวรรตพร สัตยารักษ์, 2556: หน้า 172) ถือเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย ประกอบกับในประมวลกฎหมายที่ดินสาธารณะ (Code du domaine de l'Etat) กำหนดให้คดีเกี่ยวกับสัญญาประเภทนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เนื่องจากมีรูปแบบที่ใช้ใน “การบริหารจัดการแบบมหาชน (gestion publique)” และมีผลทำให้เอกชนคู่สัญญามีอำนาจเหนือเอกชนอื่นในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์อันเป็นของรัฐ เป็นผลดีต่อการคุ้มครองที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐเพราะเป็นทรัพย์สินที่มีสถานะและการคุ้มครองที่แตกต่างไปจากทรัพย์สินของเอกชน เงื่อนไขในการที่เอกชนจะเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะถูกกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน (code général de la propriété des personnes publiques (cg3p) โดยต้องเป็นการใช้ที่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ของประชาชน และยังรวมถึงการใช้ การครอบครองที่สาธารณะอย่างเอกชนด้วย (la notion d'occupation privative du domaine) เอกชนผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่สาธารณะต้องเป็นไปตามสิทธิเท่าที่ได้รับอนุญาต การครอบครองนั้นเป็นไปเพื่อใช้ประโยชน์เพียงชั่วคราว ไม่ถาวรตลอดไป และฝ่ายปกครองมีอำนาจยกเลิกได้หากเป็นไปเพื่อความจำเป็นที่เกี่ยวกับเรื่องสาธารณะ

สัญญาเกี่ยวกับการให้เอกชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะหรือที่ดินของรัฐนั้น ในประเทศไทยมีสัญญาที่มีลักษณะใกล้เคียงกับสัญญาดังกล่าวของฝรั่งเศส คือ สัญญาเช่าที่ราชพัสดุและจากการศึกษาทำให้พบว่าแม้สัญญาเช่าที่ราชพัสดุจะเป็นสัญญาที่ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือการบริการสาธารณะก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาในแง่ของเอกสิทธิ์หรืออำนาจมหาชนอันแสดงถึงความเป็นอยู่ของอำนาจรัฐในที่ราชพัสดุแล้ว ลักษณะหรืออำนาจพิเศษเช่นนี้ไม่อาจถูกพบว่ามีในสัญญาทางแพ่งของเอกชนได้ สัญญาเช่าที่ราชพัสดุจึงมีสถานะทางกฎหมายเป็นสัญญาทางปกครองประเภทหนึ่งเช่นมีลักษณะเช่นเดียวกันกับสัญญาที่ให้เอกชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะของรัฐหรือ “สัญญาให้เอกชนเข้าครอบครองสาธารณสมบัติ” (les contrats d'occupation du domaine public) ของฝรั่งเศส

(3) ปัญหาทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุประการสุดท้ายเกี่ยวกับการกรณีที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีฟ้องเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองโดยองค์กรศาลหรือตุลาการปรากฏทั้งในประเทศที่ใช้ระบบศาลเดียว ซึ่งไม่มีการจัดตั้งศาลปกครองแต่ก็ได้ให้ความสำคัญกับการมุ่งตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ ที่มีการแยกจัดตั้งองค์กรตุลาการเพื่อทำหน้าที่พิจารณากรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองไว้โดยเฉพาะให้ทำหน้าที่ดังกล่าวแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ระบบศาลคู่นี้ เป็นระบบที่ทำให้เกิดปัญหาที่เป็นผลมาจากการแบ่งแยกระบบศาลที่เรียกว่า ปัญหาการขัดกันของอำนาจศาล อย่าง

หลีกเลี่ยงไม่ได้ ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาการขัดกันของระบบศาลคู่การขัดกันของอำนาจศาลโดยเฉพาะระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง เป็นสิ่งที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อเขตอำนาจของศาลเหนือคดี

คดีที่ราชพัสดุเป็นคดีที่ทำให้เกิดการขัดกันของเขตอำนาจศาลจนถึงปัจจุบัน เนื่องจากคดีที่ราชพัสดุมีลักษณะพิเศษเพราะมีความทับซ้อนเกี่ยวพันระหว่างการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การดำเนินการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุนั้น โดยอาศัยกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 เมื่อเห็นว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ราชพัสดุหรืออยู่ในที่ราชพัสดุก็นำมาดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าว และการออกคำสั่งของกรมธนารักษ์ที่ให้ที่ดินเป็นที่ราชพัสดุที่ต้องขึ้นทะเบียน การออกคำสั่งดังกล่าวมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 5 ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้ อาจไปกระทบสิทธิในที่ดินของเอกชน เช่น การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทับที่ดินของเอกชน

ประเทศไทยมีมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการขัดกันของเขตอำนาจศาล คือ พระราชบัญญัติวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลขึ้นทำหน้าที่ชี้ขาดเขตอำนาจศาล โดยเฉพาะในกรณีที่ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครองต่างเห็นว่าคดีฟ้องเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนอยู่ในอำนาจของตน ปรากฏผลคำวินิจฉัยเป็นแนวเดียวกันตลอดมาว่าให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม ซึ่งมีข้อสังเกตว่า คำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ เช่นนี้ ยังไม่สามารถทำให้การฟ้องคดีดังกล่าว สามารถยุติให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมตามผลคำวินิจฉัยได้ เพราะยังมีการฟ้องคดีโดยคู่กรณีฝ่ายเอกชนในปัญหาเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุต่ศาลปกครองอยู่เสมอ ซึ่งต่อมาฝ่ายปกครองเป็นผู้ยกปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลเหนือคดีว่าคดีที่เอกชนฟ้องตนนั้นไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม อันเป็นการขัดต่อวัตถุประสงค์ของเอกชนผู้ฟ้องคดีและยังทำให้เป็นผลดีต่อกับฝ่ายปกครองที่ไม่ต้องถูกตรวจสอบการกระทำทางปกครองในการดำเนินการเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

ในต่างประเทศนั้น ต่างก็ยอมรับเช่นเดียวกันว่าเมื่อใช้ระบบศาลคู่ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาการขัดกันของเขตอำนาจศาลได้ จึงมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาดังเช่นนี้เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิเสธการฟ้องคดี รวมไปถึงเพื่อรักษาความเป็นเอกภาพของคำพิพากษาไม่ให้เกิดการขัดกัน เช่น ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ใช้รูปแบบการแก้ไขปัญหานี้ โดยจัดตั้ง “ศาลชี้ขาดคดีขัดกัน le Tribunal des Conflicts” (โกลิน พลกุล, 2545: หน้า 114-115) ประกอบด้วยตัวแทนจากศาลยุติธรรมและศาลปกครองในจำนวนที่เท่าเทียมกัน ทำหน้าที่พิจารณาทั้งปัญหาการขัดกันในเรื่องเขตอำนาจศาลเหนือคดีและการขัดกันในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรือในสหพันธรัฐเยอรมนีใช้รูปแบบการแก้ไขปัญหานี้ โดยใช้ “หลักการส่งต่อคดี” (Raymond Youngs, 1998: p.114) การขัดกันของอำนาจศาลในเยอรมนีมีสองลักษณะเช่นเดียวกับฝรั่งเศส คือ การขัดกันเชิงบวก (Positive Conflict) หากศาลใดใช้อำนาจรับคดีไว้แต่แรกได้วินิจฉัยว่าคดีนั้นเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ศาลอื่นจะถูกห้ามรับคดีเดียวกันนี้ไว้

พิจารณาพิพากษา ส่วนอีกลักษณะหนึ่งคือ การขัดกันเชิงลบนั้น (Negative Conflict) เป็นกรณีที่ศาลทั้งสองศาลต่างเห็นว่าคดีไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของตน และส่งคดีหรือข้อพิพาทนั้นไปยังศาลอีกศาลหนึ่งที่ตนเห็นว่ามีความอำนาจ ศาลในคดีหลังที่ถูกส่งคดีต่อมานั้นจำต้องถูกผูกพันให้พิจารณาคดีหรือข้อพิพาทนั้น ๆ หลักการเช่นนี้เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิเสธการไม่รับฟ้องคดีอันเป็นการปฏิเสธความยุติธรรม

ดังนั้น จากการศึกษาทำให้พบว่ามาตรการทางกฎหมายที่ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการขัดกันของอำนาจศาลในคดีเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เมื่อใช้มาตรการตามพระราชบัญญัติวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 แล้ว กลับพบว่า มาตรการตามกฎหมายดังกล่าวนี้รวมถึงผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายนี้ยังไม่สามารถทำให้คดีดังกล่าว อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ซึ่งเป็นองค์กรตุลาการหลักในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองได้ กลับทำให้คดีปกครองต้องไปอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม เกิดการนำเอานิติวิธีวิธีพิจารณาทางกฎหมายเอกชนมาใช้กับคดีปกครอง ดังนี้ จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศ โดยเฉพาะเยอรมนี พบว่าหากได้นำเอาหลักการส่งต่อคดีมาใช้กับคดีที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลในลักษณะเช่นนี้ในประเทศไทยแล้ว น่าจะเป็นผลดีโดยสามารถทำให้คดียังคงอยู่ในอำนาจศาลปกครองซึ่งเป็นศาลที่เอกชนฟ้องและได้รับพิจารณาคดีไว้โดยเห็นว่าตนมีอำนาจตามกฎหมาย ให้คดียังคงอยู่ในอำนาจพิจารณาศาลปกครองต่อไป ทำให้เกิดการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองอย่างแท้จริง สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครองและวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีเพื่อขอรับรองคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีฝ่ายเอกชน

## สรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวคิด ทฤษฎี หลักการรวมถึงกฎหมายของต่างประเทศ เฉพาะกรณีของประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทำให้พบว่าสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุของประเทศไทยได้ กล่าวคือ ประการแรก ปัญหาสถานะทางกฎหมายของคดีที่ราชพัสดุนั้น จากการศึกษาทำให้พบว่าทั้งประเทศสหพันธ์รัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน รวมถึงการแบ่งแยกประเภทคดีปกครองกับคดีแพ่งเช่นเดียวกับแนวทางของประเทศไทย แต่เยอรมันมีหลักการที่ใช้แบ่งแยกคดีดังกล่าวเพิ่มเติม โดยคำนึงถึงการคุ้มครองที่ดินของรัฐ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินมหาชน คดีดังกล่าวจึงต้องเป็นคดีปกครองอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ไม่ใช่คดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมที่เพียงแต่คุ้มครองสิทธิในที่ดินของเอกชนทั่วไปเท่านั้น เช่นเดียวกับฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการคุ้มครองที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ดินเช่นนี้ได้ ดังนั้นหากนำเอาหลักการคุ้มครองที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐของทั้งสองประเทศดังกล่าวมาใช้พิจารณาควบคู่

เพิ่มเติมไปจากทฤษฎีที่ประเทศไทยใช้ในการแบ่งแยกประเภทกฎหมายและประเภทคดีแล้วน่าจะทำให้เกิดความชัดเจนในประเภทคดีที่ราชพัสดุได้

ประการที่สอง ปัญหาสถานะทางกฎหมายของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ จากการศึกษาทำให้พบว่าทั้งประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีและสาธารณรัฐฝรั่งเศส ต่างก็มีการแบ่งแยกประเภทของสัญญาออกเป็นสัญญาทางแพ่งกับสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะสัญญาที่ทำโดยฝ่ายปกครองให้เอกชนเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แม้ไม่ได้เป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม ซึ่งฝรั่งเศสมีหลักการเกี่ยวกับสัญญาเช่นนี้ชัดเจน โดยเรียกว่า สัญญาให้เอกชนเข้าครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”(les contrats d'occupation du domaine public) และถือเป็นสัญญาทางปกครอง กฎหมายกำหนดและหากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่นนี้เกิดขึ้นประมวลกฎหมายที่ดินสาธารณะ (Code du domaine de l'Etat) ของฝรั่งเศสได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเช่นเดียวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุของไทย เพราะเป็นสัญญาที่กรมธนารักษ์ฝ่ายปกครองพิจารณาให้เอกชนเช่าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุซึ่งอาจจะไม่ใช่วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม สัญญาเช่าที่ราชพัสดุจึงมีลักษณะเป็นคดีปกครอง จึงควรมนำหลักการดังกล่าวมาใช้เพื่อกำหนดสถานะทางกฎหมายของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุของประเทศไทยให้มีความชัดเจน

ประการสุดท้าย ปัญหาทางกฎหมายในการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุกรณีที่มีการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีฟ้องเพิกถอนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน เนื่องจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ฝ่ายปกครองอาจโต้แย้งกระบวนสิทธิในที่ดินของเอกชนได้ การดำเนินการขึ้นทะเบียนดังกล่าว เกิดการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวพันถึงสิทธิในที่ดินจึงอาจเกิดการขัดกันของเขตอำนาจศาลระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง อีกทั้งจากการศึกษายังพบว่าผลการแบ่งแยกระบบกฎหมายและระบบศาล เป็นระบบศาลคู่ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาการขัดกันของเขตอำนาจศาลได้ เช่นนี้ ทั้งประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมถึงประเทศไทยจึงต้องมีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว เพื่อไม่ให้เกิดการปฏิเสธคดีขึ้นในฝรั่งเศสใช้มาตรการการแก้ไขโดยใช้ระบบศาลชี้ขาดขัดกัน ส่วนประเทศไทยใช้กระบวนการตาม พ.ร.บ.วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.2542 คดีต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ตามกฎหมายดังกล่าว ซึ่งปรากฏผลของคำวินิจฉัยกลับปรากฏว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม แม้จะเป็นคดีที่เริ่มฟ้องต่อศาลปกครอง ทำให้ไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจในการดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ซึ่งในเยอรมันนี้มีหลักการที่ใช้แก้ปัญหาดังกล่าวโดยใช้หลักการส่งต่อคดี โดยเฉพาะการขัดกันเชิงบวกซึ่งศาลทั้งสองศาลต่างอ้างว่ามีอำนาจเหนือคดี โดยกำหนดชัดเจนว่า หากคดีนี้ได้ยื่นฟ้องต่อศาลใดและศาลนั้นได้ใช้อำนาจรับคดีไว้แต่แรกแล้วโดยวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของตนแล้ว ศาลอื่นจะถูกห้ามรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาอีก เช่นนี้ หากนำเอาหลักการของเยอรมันนี้มาใช้กับการขัดกันของอำนาจศาลของประเทศไทย น่าจะทำให้คดีที่เอกชนฟ้องกรมธนารักษ์ฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุต่อศาลปกครอง เป็นคดีที่อยู่ใน

อำนาจศาลปกครองเพื่อให้พิจารณาสิทธิในที่ดินควบคู่กับการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำทางปกครอง

ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครอง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขัดกันของอำนาจศาล เพื่อทำให้เกิดความชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจศาลเหนือคดี ดังต่อไปนี้

1. ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการแก้ไข พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ระบุให้ชัดเจน กำหนดเพิ่มเป็นมาตราใหม่ ในพ.ร.บ.ฯ ดังกล่าว มีข้อความว่า “การดำเนินการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุและทรัพย์สินในที่ราชพัสดุ ที่เป็นผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของกระทรวงการคลัง หรือกรมธนารักษ์ให้เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง”

2. ผู้ศึกษาเห็นสมควรให้มีการแก้ไขมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 เพราะเป็นกฎหมายที่บัญญัติกำหนดคำนิยามของสัญญาทางปกครองของประเทศไทย จากเดิมที่บัญญัติว่า “สัญญาทางปกครองหมายความว่า สัญญาที่คู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐและมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” โดยเพิ่มเติมข้อความในบทบัญญัติดังกล่าว โดยมีข้อความว่า “และรวมถึงสัญญาที่ให้เอกชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะของรัฐ”

3. ผู้ศึกษาเห็นสมควรเสนอให้มีแก้ไขโดยการบัญญัติเพิ่มเติมไว้พ.ร.บ.วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ.2542 ในมาตรา 10 อนุมาตรา 3 จากเดิมที่บัญญัติว่า ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาและวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่หากมีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวันโดยให้บันทึกเหตุและความจำเป็นไว้ด้วย มีข้อความเพิ่มเติมว่า “แต่หากคดีนั้นได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองและมีปัญหาที่ต้องพิจารณาถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐรวมอยู่ในคดีซึ่งศาลปกครองได้ใช้อำนาจรับฟ้องคดีไว้โดยเห็นว่าตนมีอำนาจตามกฎหมายแล้ว แม้ต่อมามีการยกปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นโต้แย้งว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ก็ให้ศาลปกครองยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป”

### บรรณานุกรม

- จุฑามาศ นิสารัตน์. ที่ราชพัสดุ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ดิเรก ควรสมาคม. (2558). นิติศาสตร์ไทย: บทวิเคราะห์รากฐานในคัมภีร์มานาวธรรมศาสตร์และคัมภีร์พระธรรมศาสตร์. *วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ* , 25(2).
- ธรรมรังสี วรรณโก. ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นวรธรพร สัตยารักษ์. (2556). ความทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินในกฎหมายฝรั่งเศส. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 13 (4).
- นาตาชา วศินดิลก. (2555). การไต่เถียงข้อพิพาทในคดีปกครอง: จากประสบการณ์ของฝรั่งเศส เยอรมนีและออสเตรเลียสู่ศาลปกครองไทย. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 12 (3)
- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547) *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเยอรมัน*. โครงการตำราและวารสารนิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างถึงใน Stern, Klaus. (1987). *Verwaltungsprozessuale Probleme in der Öffentlich-Rechtlichen Arbeit München Arbeit*. München: Beck,
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. อ้างถึงใน Chapus, René. (1988). *Droit du Contentieux Administratif*. Paris: Montchrestien,
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2545). *หลักกฎหมายมหาชน: ความหมายกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- โกคิน พลกุล. (2545). *การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล*. ในหนังสืออาจารย์บุชารวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สมาคมกฎหมายมหาชนแห่งประเทศไทย.
- โกคิน พลกุล. (2546). สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย. ในเอกสารประกอบการสัมมนาและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องสัญญาทางปกครอง: การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและบทบาทของศาล. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง.
- หยุด แสงอุทัย. (2520). *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Raymond Youngs. (1998). *English, French & German Comparative Law*. Routledge-Cavendish.
- Vedel, Georges. (1976). *Droit administratif*, Paris. Presses Universitaires de France.