

นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล  
 นิตกรชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมาย\*

## การยื่นคำร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาด อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

### ข้อความเบื้องต้น

ในปัจจุบันมีการฟ้องร้องดำเนินคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นจำนวนมากทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับการจดทะเบียนสิทธิในที่ดิน หรือคดีพิพาทเกี่ยวกับการเพิกถอนการจดทะเบียน ซึ่งคดีพิพาทดังกล่าวมานี้มักจะมีการยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจศาลในระหว่างการพิจารณาคดีอยู่เสมอ เนื่องจากยังมีปัญหาในการพิจารณาความคาบเกี่ยวกันระหว่างเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมกับศาลปกครอง ดังนั้น ในบทความนี้จะได้อธิบายเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๑</sup> และข้อบังคับ

\* สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง นิตกรชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครองหรือศาลอื่น ในการนี้ให้ศาลที่รับฟ้องรอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปยังศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นว่านี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(๒) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(๓) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุผลแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (๓) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นไปของศาลตามวรรคหนึ่งยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม”.



คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ คดีพิพาทบางประเภทที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลชี้ขาดให้อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม เพื่อประโยชน์ในการศึกษาและเป็นแนวทางในการดำเนินการต่อสู้คดีในชั้นศาล ตลอดจนสภาพปัญหาในการดำเนินการยื่นคำร้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้มีความเหมาะสมต่อไป

## ๑. หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล

ระบบศาลในประเทศไทยเป็นระบบศาลคู่<sup>๓</sup> ซึ่งกำหนดให้ศาลยุติธรรมพิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและคดีอาญา และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง จึงมีความจำเป็นต้องมีองค์กรเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลทั้ง ๒ ศาลดังกล่าว ซึ่งในต่างประเทศอาจกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลชี้ขาดคดีขัดกันของประเทศฝรั่งเศส (Le Tribunal des conflits) หรือในรูปแบบให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด<sup>๔</sup>

สำหรับในประเทศไทยได้เลือกใช้ระบบคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ กำหนดให้คณะกรรมการประกอบด้วย ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการ ประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก ๔ คนเป็นกรรมการ โดยกำหนดให้การขัดกันในเรื่องเขตอำนาจศาลมีข้อยุติที่ศาลชั้นต้น ดังนั้น ในมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดให้ยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลได้ก่อนมีการสืบพยานในกรณีของศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในกรณีของศาลปกครอง และได้กำหนดห้ามมิให้ศาลสูงไม่ว่าจะเป็นศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุด หยิบยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก<sup>๕</sup>

คณะกรรมการว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยเกี่ยวกับการยื่นคำร้องขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ ไว้ว่า การขัดแย้งกันเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจะต้องเป็นศาลต่างประเภทกัน ไม่ใช่ระหว่างศาลยุติธรรมด้วยกันเอง เช่น ศาลแพ่งกรุงเทพใต้

<sup>๓</sup> ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่เป็นระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจพิจารณาชี้ขาดเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนคดีปกครองแยกให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว ข้อพิจารณาของการเป็นระบบศาลคู่คือการแยกระบบของผู้พิพากษาและการแยกองค์กรศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรม ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายหรือประเทศในภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สเปน เบลเยียม เป็นต้น โปรดดู บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า ๒๓๗.

<sup>๔</sup> โภคิน พลกุล, การวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, วารสารวิชาการ มหาวิทยาลัยราชภัฏวชิรเวศน์, ปีที่ ๒๒ ฉบับที่ ๑, ๒๕๕๕, โรงพิมพ์เดือนตุลา, หน้า ๔๕.

<sup>๕</sup> โภคิน พลกุล, เพิ่งอ้าง, หน้า ๖๑.



กับศาลล้มละลายกลาง (คำวินิจฉัยที่ ๓๕/๒๕๕๖) การขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลต้องทำเป็นคำร้องต่างหากจากคำให้การ (คำวินิจฉัยที่ (คำสั่ง) ๒๐/๒๕๖๐, ๔๒/๒๕๕๔) และต้องยื่นก่อนสืบพยานในกรณีของศาลยุติธรรม หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในกรณีของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ (คำสั่ง) ๗/๒๕๕๖) คู่ความจะยื่นคำร้องให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลพิจารณาโดยตรงไม่ได้ ต้องยื่นผ่านศาล (คำวินิจฉัยที่ (คำสั่ง) ๓๗/๒๕๕๙) หรือกรณีศาลปกครองมีความเห็นว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจศาลทหารกรุงเทพ แต่ศาลทหารกรุงเทพมีความเห็นว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม กรณีถือไม่ได้ว่ามีการขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลให้จำหน่ายเรื่องออกจากสารบบความตามข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๙ (๓) เป็นต้น

## ๒. แนวคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม<sup>๖</sup>

นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ ขึ้นใช้บังคับ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้พิจารณาชี้ขาดคดีประเภทต่าง ๆ ไว้เป็นจำนวนมาก ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างกลุ่มคำวินิจฉัยซึ่งเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในศาลบ่อยครั้ง และมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาเขตอำนาจศาลมากที่สุด ได้แก่ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน และคดีพิพาทเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนและการเพิกถอนการจดทะเบียน ดังต่อไปนี้

### ๒.๑ คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

การฟ้องคดีแพ่งในศาลยุติธรรมโดยมีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง หากมีประเด็นพิพาทเรื่องการผิดสัญญา เรียกค่าเสียหาย ฝ่ายจำเลยควรต้องพิจารณาด้วยว่าสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง หรือไม่ ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๓ ได้นิยามความหมายของสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า “สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” นอกจากนี้ได้มีมติของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ได้วางหลัก

<sup>๖</sup> สำหรับผู้สนใจศึกษาในรายละเอียดโปรดดู (๑) ส่วนเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล สำนักอำนวยการประจำศาลฎีกา, รวบรวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่น่าสนใจ พ.ศ. ๒๕๕๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๕๒, พิมพ์ครั้งที่ ๑, พฤษภาคม ๒๕๕๔ (<http://oscj.coj.go.th>) (๒) สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, รวบรวมคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่น่าสนใจ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๖๑, บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด (มหาชน), (<http://oscj.coj.go.th>) (๓) ชัยภัทร ทังทอง, คำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ และรวมย่อคำวินิจฉัยที่สำคัญ, พิมพ์ครั้งที่ ๑, พ.ศ. ๒๕๖๒, สำนักพิมพ์ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร (๔) จิรนิติ หะวานนท์, คำอธิบายวิชากฎหมายปกครอง (ภาคทั่วไป), พิมพ์ครั้งที่ ๘, สิงหาคม ๒๕๕๙, บริษัท กรุงสยาม พับลิชชิ่ง จำกัด.



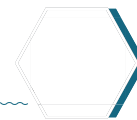
เกี่ยวกับความหมายของสัญญาทางปกครองไว้ว่า “สัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น ประการแรก คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ ประการที่สอง สัญญานั้นมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล ดังนั้น หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค และมีได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง”<sup>๗</sup>

#### ๑) กรณีที่เป็นสัญญาทางปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างให้ดำเนินการจัดให้มีการเรียนการสอนใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ และระบบการสื่อสารผ่านเครือข่ายเชื่อมโยงในกลุ่มผู้ใช้บริการ (อินเทอร์เน็ต) ให้แก่นักศึกษา (คำวินิจฉัยที่ ๖๐/๒๕๔๗) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินซึ่งจะถูกเวนคืนเพื่อใช้จัดทำถนนตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณูปโภคที่ประชาชนเป็นผู้ใช้และได้รับประโยชน์โดยตรงอันมีลักษณะเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค (คำวินิจฉัยที่ ๒๒-๒๓/๒๕๔๕) สัญญาลาศึกษาหรือฝึกอบรมที่จำเลยได้กระทำต่อโจทก์กำหนดว่าภายหลังจากที่จำเลยสำเร็จการศึกษาหรือฝึกอบรมแล้วจะต้องกลับเข้าปฏิบัติราชการให้แก่หน่วยงานในสังกัดของโจทก์ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา (คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๗) สัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นสัญญาหลัก เมื่อข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาหลักอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาค้ำประกันซึ่งเป็นสัญญาอุปกรณ์จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองเช่นเดียวกัน (คำวินิจฉัยที่ ๓๕/๒๕๔๗, ๑๑๑/๒๕๖๑)<sup>๘</sup> บริษัททำอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) จำเลย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองว่าจ้างโจทก์เป็นผู้รับเหมาบริการจัดให้มีพนักงานอำนวยความสะดวกในการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ผู้โดยสารและผู้ให้บริการที่ทำอากาศยานสุวรรณภูมิ เป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๑) อ.ต.ก. โจทก์ ได้ทำสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวกับจำเลยที่ ๑ เป็นสัญญาที่โจทก์ให้จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นเอกชนเข้าร่วมในการจัดทำ

<sup>๗</sup> สำนักงานศาลปกครอง, แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง (พ.ศ. ๒๕๔๔ - พ.ศ. ๒๕๕๒ ในโอกาสครบรอบ ๙ ปี ศาลปกครอง ๙ มีนาคม ๒๕๕๓, พิมพ์ครั้งแรก มีนาคม ๒๕๕๓, บริษัท ประชาชน จำกัด, หน้า ๑๒๓ - ๑๒๔ (www.admincourt.or.th).

<sup>๘</sup> แต่หากเป็นกรณีที่โจทก์ได้รับโอนสิทธิเรียกร้องในหนี้ค้ำประกันก่อสร้างมาจากจำเลยที่ ๑ ประเด็นพิพาทในคดีนี้ จึงมีเพียงการฟ้องเรียกเงินตามสัญญาโอนสิทธิเรียกร้องเท่านั้น มิใช่เป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาจ้างก่อสร้างอาคาร คดีนี้จึงเป็นการพิพาทในสัญญาทางแพ่ง อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๖๑).



บริการสาธารณสุข (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๒, ๑๕๖/๒๕๕๖)<sup>๙</sup> สัญญาซื้อขายมันสำปะหลังเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักรโครงการแทรกแซงตลาดมันสำปะหลังเป็นกรณีให้ผู้ฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขกับผู้ถูกฟ้องคดีโดยตรง จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๐๓/๒๕๕๓) สัญญาจ้างเหมาเจ้าหน้าที่ต้อนรับให้บริการแนะนำประชาชนที่สำนักงานเขตทั่วกรุงเทพมหานครเป็นสัญญาที่จำเลยมอบให้โจทก์เข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุขกับจำเลย เป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๒) สัญญาจ้างให้บริการทางการแพทย์ระหว่างโจทก์และจำเลยที่ ๓ (สำนักงานประกันสังคม) เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง มีสาระสำคัญในการที่จำเลยที่ ๓ ว่าจ้างโรงพยาบาลโจทก์ทำการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณสุขด้านสาธารณสุขผ่านระบบประกันสังคมอันเป็นภารกิจของจำเลยที่ ๓ ให้บรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๘๑/๒๕๕๓) สัญญาดำเนินกิจการโครงการบ้านเอื้ออาทรซึ่งเอกชนผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องจัดหาที่ดินและเงินทุนในการก่อสร้างอาคารพร้อมระบบสาธารณูปโภคทั้งภายในและภายนอกโครงการโดยที่ดินต้องมีเอกสารสิทธิ์และทางออกสู่ถนนสาธารณะเป็นการให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมดำเนินการกิจการบริการสาธารณสุขกับผู้ฟ้องคดี จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๖๒/๒๕๕๓) สัญญาว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีให้พัฒนาระบบสำนักงานอิเล็กทรอนิกส์สถาบันคุณวุฒิวิชาชีพ (องค์การมหาชน) มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการของรัฐเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเป็นการให้ผู้ถูกฟ้องคดีเข้าร่วมปฏิบัติงานอันเป็นภารกิจหลักของผู้ฟ้องคดีในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณสุข จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๗/๒๕๖๐) กรณีคำฟ้องในส่วนจำเลยที่ ๑ เป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องและมีผลต่อประเด็นที่โจทก์ขอให้จำเลยที่ ๒ ขยายระยะเวลาสิ้นสุดของการจดทะเบียนรถตู้โดยสารสาธารณะให้แก่โจทก์ จึงควรได้รับการพิจารณาโดยศาลในระบบเดียวกัน คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๑๑/๒๕๕๙) นอกจากนี้สัญญาจ้างผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจและองค์การมหาชน เป็นสัญญาเพื่อจัดหาบุคคลมาปฏิบัติงานเป็นผู้บริหารสูงสุดเพื่อให้การดำเนินงานอันเป็นบริการสาธารณสุขบรรลุผล เป็นความสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชนไม่ใช่กฎหมายเอกชน เป็นสัญญาทางปกครอง เช่น ตำแหน่งกรรมการผู้จัดการใหญ่บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๙) ผู้อำนวยการสำนักงานความร่วมมือพัฒนาเศรษฐกิจกับประเทศเพื่อนบ้าน (องค์การมหาชน) (คำวินิจฉัยที่ ๖๐/๒๕๖๑)<sup>๑๐</sup> หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่

<sup>๙</sup> ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเกี่ยวกับสัญญาฝากเก็บ แปรสภาพ และจัดจำหน่ายข้าวไว้สอดคล้องกันว่า สัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้เอกชนเข้าร่วมในการจัดทำบริการสาธารณสุขและสัญญาดังกล่าวยังมีข้อกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองมีสิทธิบอกเลิกสัญญาได้ก่อนครบกำหนดซึ่งแสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองคือการบริการสาธารณสุขบรรลุผล จึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๖๑๑/๒๕๕๙, ๓๖/๒๕๕๑ เป็นต้น).

<sup>๑๐</sup> แต่หากเป็นสัญญาผู้บริหารนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและเป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์ในการมุ่งแสวงหากำไรในเชิงธุรกิจเป็นสำคัญ มิได้มีการใช้อำนาจรัฐหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินการทางปกครอง เช่น บริษัท ไทยเดินเรือ จำกัด ไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๐).





ให้เอกสิทธิ์แก่โจทก์ที่กำหนดให้จำเลยต้องใช้เรือไทยในการขนส่งสิ่งของหรือเครื่องตรวจโลหะ ตามสัญญา ซึ่งหากจำเลยขนส่งสิ่งของโดยไม่ใช้เรือไทย จำเลยจะต้องนำหลักฐานการชำระค่าธรรมเนียมพิเศษเนื่องจากการไม่บรรทุกของโดยเรือไทยจึงจะมีสิทธิได้รับเงินค่าสิ่งของจากโจทก์ซึ่งไม่อาจพบในสัญญาทางแพ่งทั่วไป อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๕๕)<sup>๑๑</sup>

## ๒) กรณีที่เป็นสัญญาทางแพ่ง

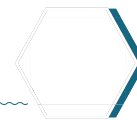
บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) โจทก์ ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นเอกชนว่าผิดสัญญา รับทุนการศึกษาต่อต่างประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารงานภายในองค์กรเป็นไปตามกฎหมายเอกชน นิติสัมพันธ์ระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นกฎหมายเอกชนจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๘๕/๒๕๖๐) สถาบันอุดมศึกษาเอกชนยื่นฟ้องจำเลยซึ่งเป็นพนักงานของโจทก์เป็นนิติสัมพันธ์ทางแพ่ง อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๑๐๖/๒๕๕๗) สัญญาการจำหน่ายอาหารและเครื่องดื่มในสถานศึกษา (คำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๖) สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ (คำวินิจฉัยที่ ๘/๒๕๕๗) สัญญาเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อจัดหาประโยชน์ทางธุรกิจของเอกชน (คำวินิจฉัยที่ ๑๒๒/๒๕๕๖) สัญญาซื้อขายที่ดินได้มอบหมายภารกิจของรัฐให้ดำเนินการแทนหรือร่วมกันดำเนินการ เช่น สัญญาซื้อขายกล้องวงจรปิด (CCTV) พร้อมอุปกรณ์ติดตั้ง (คำวินิจฉัยที่ ๙๖/๒๕๕๘) เป็นต้น

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลแล้ว จะเห็นได้ว่ามีหลักเกณฑ์ในการแบ่งแยกว่ากรณีใดเป็นสัญญาทางปกครองหรือเป็นสัญญาทางแพ่ง ดังนี้ (๑) เป็นสัญญาที่จะมีคู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ หรือไม่ (๒) เป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือไม่ (๓) เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้ได้มาซึ่งอุปกรณ์หรือเครื่องมือที่จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล หรือไม่ (๔) เป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลที่กระทำการแทนรัฐตกลงให้เอกชนเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือไม่ (๕) เป็นสัญญาที่รัฐผูกพันตนเสมอด้วยเอกชนในการดำเนินการด้านพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรม หรือไม่ (๖) เป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาให้รัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชน หรือไม่ (๗) เป็นสัญญาอุปกรณ์ของสัญญาทางปกครอง หรือไม่

### ๒.๒ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่

คดีพิพาทในทางละเมิดและขอให้ศาลมีคำสั่งให้จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีชดใช้ค่าเสียหาย มีทั้งกรณีที่เป็นกรฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการกระทำหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไปหรือที่เรียกว่าการกระทำทางกายภาพ

<sup>๑๑</sup> ประเด็นเกี่ยวกับเอกสิทธิ์ของรัฐหรือข้อสัญญาที่ไม่พบในสัญญาทางแพ่งและเป็นข้อสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์ฝ่ายปกครองอย่างมาก (clause exorbitante) ซึ่งเป็นหลักกฎหมายพิเศษบางประการที่ต่างไปจากสัญญาตามกฎหมายเอกชน เช่น รัฐเลิกสัญญาเมื่อใดก็ได้ หรือให้ปรับสัญญาในกรณีมีเหตุไม่อาจคาดหมาย โปรดดู (๑) วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๑, พ.ศ. ๒๕๕๔, สำนักพิมพ์นิติราษฎร์, หน้า ๓๐๒ - ๓๐๖. และ (๒) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, *กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งแรก มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๐, จีระชัยการพิมพ์, หน้า ๑๕๓.



หรือปฏิบัติการทางปกครอง ซึ่งจะมีผลแตกต่างกันในเรื่องของเขตอำนาจศาล กล่าวคือ หากเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือเกิดจากกฎหรือคำสั่งทางปกครอง กรณีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง แต่หากเป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป หรือที่เรียกว่าการกระทำทางกายภาพหรือปฏิบัติการทางปกครอง<sup>๑๒</sup> กรณีนี้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๙)

การกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายโดยตรงของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่หากก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่นย่อมอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เช่น การสร้างสถานที่ออกกำลังกายและพักผ่อนเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาล (คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๔๕) การขุดลอกคูระบายน้ำเป็นหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การบริหารส่วนตำบล (คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๕๖) การบำรุงรักษาทางระบายน้ำ การจัดให้มีการก่อสร้างและการออกแบบเขื่อนเป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรุงเทพมหานคร (คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๕๗) การติดตั้งสัญญาณหรือเครื่องหมายจราจรในเขตทางพิเศษเป็นหน้าที่ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (คำวินิจฉัยที่ ๑๕/๒๕๕๗) กรุงเทพมหานคร แก้ไขแบบแปลนของสะพานให้มีระดับสูงขึ้นจากระดับของแบบแปลนเดิมเพื่อให้รถบรรทุกขนาดใหญ่กลับรถได้สะพานได้ เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายทำให้สะพานปิดหน้าที่ดินของโจทก์ (คำวินิจฉัยที่ ๒๙/๒๕๕๗) การก่อสร้างประตูระบายน้ำเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมชลประทาน (คำวินิจฉัยที่ ๔๓/๒๕๕๔) องค์การบริหารส่วนตำบลขุดลอกคลองระบายน้ำเป็นเหตุให้ท่อระบายน้ำอุดตันและน้ำท่วมสวนผักของโจทก์เสียหายเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายจัดทำบริการสาธารณะ (คำวินิจฉัยที่ ๗๒/๒๕๕๕) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐกรณีได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการก่อสร้างทางด่วน ถือได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างทางด่วนเป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๒๔/๒๕๕๕) หรือคดีที่เอกชนยื่นฟ้องหน่วยงานของรัฐว่ากระทำละเมิดโดยการก่อสร้างถนนรुकเกล้าเข้าไปในที่ดินของเอกชน ทำให้ได้รับความเสียหาย ถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นการกระทำละเมิดอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่มีประเด็นโต้แย้งเกี่ยวกับ

<sup>๑๒</sup> ปฏิบัติการทางปกครอง หรือการกระทำทางกายภาพ (physical act) ก็เรียก แม้มีได้มุ่งโดยตรงต่อการให้เกิดผลในทางกฎหมาย แต่ก็ต้องระมัดระวังให้การกระทำนั้นถูกต้องตามกฎหมาย ไม่เช่นนั้นจะเกิดความรับผิดของรัฐในทางละเมิดทางปกครอง หรือความรับผิดอื่นนอกเหนือสัญญาได้ (non-contractual liability) เช่น จัดการงานนอกสั่งและลามิควรรได้ หรือหลักการกระทำโดยมีเหตุอันสมควร (reasonableness) อันเป็นหลักทั่วไปซึ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อการกระทำทางกายภาพ ผลของการกระทำทางกายภาพจึงมิใช่เรื่องโมฆะหรือเพิกถอนการกระทำ แต่จะเป็นการขอให้เจ้าหน้าที่ระงับการกระทำโดยให้หยุดและให้ผู้เสียหายคืนสู่ฐานะเดิมโดยได้รับการปฏิบัติการเพื่อชดเชยความเสียหาย โปรดดู Mahendra P. Singh, *German Administrative Law : In Common Law Perspective* (๑๙๘๕) หน้า ๕๗, อ้างในชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๕๔ - ๑๕๕.



กรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันจะต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๖) หรือคดีที่เอกชนยื่นฟ้อง หน่วยงานของรัฐว่าประมาทเลินเล่อ เนื่องจากโจทก์ไปยื่นบนตะแกรงเหล็กเป็นเหตุให้โจทก์พลัดตกลงไป ในบ่อระบายน้ำที่ ตั้งตะแกรงเหล็กทับขาของโจทก์หักหลายท่อน ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เมื่อ จำเลยมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำอันเป็นกิจการทางปกครองหรือ การบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ให้ได้มาตรฐานทางวิศวกรรมเพื่อความปลอดภัยของ ประชาชน ควบคุมดูแลให้การก่อสร้างเป็นไปตามแบบแปลนและแบบรูปที่กำหนด และทำนุบำรุงให้อยู่ ในสภาพที่สามารถใช้การได้โดยไม่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน อยู่เสมอด้วย แต่ละเลยต่อหน้าที่ดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของจำเลยซึ่งเป็น หน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการที่จำเลยละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๐/๒๕๔๘) หรือคดีที่เอกชนยื่นฟ้อง กรมทางหลวงว่าละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาต้นไม้ในเขตทางหลวง ซึ่งอยู่ในความ รับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเหตุให้ต้นไม้ในเขตทางหลวงล้มทับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดี ขณะที่ผู้ฟ้องคดี ขับขี่อยู่บนทางหลวง ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บและรถยนต์ได้รับความเสียหาย ขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องปฏิบัติ จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๓๑/๒๕๔๙)

แต่หากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไปที่ไม่ได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายจะอยู่ในเขต อำนาจของศาลยุติธรรม เช่น การขับรถเฉี่ยวชนผู้อื่น (คำวินิจฉัยที่ ๑/๒๕๔๕, ๒๒๘/๒๕๖๐) แพทย์ ทำการรักษาพยาบาลโดยประมาทเลินเล่อ (คำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๔๕)<sup>๑๓</sup> กองทัพบกเคลื่อนย้ายวัตถุระเบิด ไปทำลายแล้วเกิดระเบิด (คำวินิจฉัยที่ ๓๔/๒๕๔๖) กรณีที่ครูควบคุมดูแลนักเรียนในระหว่างการเรียน การสอนเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปของครูผู้สอนให้การเรียนการสอนบรรลุผล (คำวินิจฉัยที่ ๑๖/๒๕๕๒) คดีที่เอกชนยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐว่าปฏิบัติหน้าที่ให้วัคซีนและรักษาพยาบาลด้วยความ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงทำให้บุตรของผู้ฟ้องคดีติดเชื้อเอชไอวี (HIV) ขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน การยื่นฟ้องคดีนี้เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่เป็น

<sup>๑๓</sup> มีประเด็นที่ควรได้รับการศึกษาต่อไปว่า ความรับผิดชอบของบุคลากรทางการแพทย์ควรจะเป็นคดีผู้บริโภคที่อยู่ในอำนาจ ของศาลยุติธรรม หรือเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของ ศาลปกครอง หรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันมีการฟ้องร้องดำเนินคดีผู้บริโภคกับบุคลากรทางการแพทย์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสังกัด กระทรวงสาธารณสุขในศาลยุติธรรมเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับขวัญกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อย่าง มีนัยสำคัญ โดยคดีส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจะขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือ สปสช. ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว ซึ่งเป็นการให้เงินช่วยเหลือเบื้องต้น แก่ผู้รับบริการโดยไม่ได้พิสูจน์ความรับผิด (No-fault Liability) จึงอาจมีลักษณะเป็นการกำหนดความรับผิดของรัฐโดยปราศจาก ความผิดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่ผู้รับบริการ ที่ได้รับเงินไปแล้วมักนึกผิดมาฟ้องบุคลากรทางแพทย์ในศาลยุติธรรมอีกเสมอ โปรดดู นพพร โพธิ์รังสิยากร, ปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับทฤษฎีปฏิบัติจากการรักษาทางการแพทย์, ดุลพิน, (ตอนที่ ๑) เล่มที่ ๒ ปีที่ ๖๐ พฤษภาคม - สิงหาคม ๒๕๕๖, หน้า ๒๕ และ (ตอนที่ ๒) เล่มที่ ๓ ปีที่ ๖๐ กันยายน - ธันวาคม ๒๕๕๖ หน้า ๑๓๗.





การปฏิบัติหน้าที่ให้วัคซีนและรักษาพยาบาลผู้ป่วยอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ธรรมดาทั่วไป มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง คดีนี้จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๑๔/๒๕๔๘) หรือข้อพิพาทเกิดจากข้อบังคับดินของบ่อตากตะกอนพังทลายแม่จำเลยที่ ๑ จะเป็นผู้รับจ้างขุดลอกตะกอนให้แก่จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองก็ตาม แต่จำเลยที่ ๑ เป็นเพียงเอกชนผู้รับจ้างเท่านั้น มิใช่หน่วยงานทางปกครอง และการละเมิดเกิดจากการที่จำเลยที่ ๑ ขุดลอกบ่อตากตะกอนตามสัญญาที่ทำไว้กับจำเลยที่ ๒ มิใช่เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด คดีนี้จึงมิใช่คดีพิพาทอันเกิดจากการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง แต่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๔๙) หรือข้อเท็จจริงตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าหัวหน้าศูนย์การศึกษานอกโรงเรียนใช้ให้ราษฎรทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมาย ผู้ฟ้องคดีสามารถฟ้องบุคคลดังกล่าวเรียกค่าเสียหายต่อศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐/๒๕๔๕) หรือการที่สืบตำรวจ ข. กับพวกขับขี่รถยนต์กระบะตามหลังผู้ฟ้องคดีโดยมิได้แต่งเครื่องแบบตำรวจและเรียกให้ผู้ฟ้องคดีหยุดรถจักรยานยนต์และเข้าทำร้ายร่างกายผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการกระทำโดยอาศัยเหตุส่วนตัว มิใช่การกระทำที่ใช้อำนาจตามกฎหมายในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๑๑๓/๒๕๕๒) หรือการกระทำของพนักงานสอบสวนที่ยึดรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และไม่คืนรถยนต์คันดังกล่าว ประกอบกับรถยนต์ถูกจอดทิ้งไว้ไม่มีการดูแลรักษา เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีรถใช้และรถยนต์ได้รับความเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองคืนรถยนต์คันพิพาทและให้ร่วมกันหรือแทนกันชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยนั้น เป็นกรณีกล่าวอ้างว่าพนักงานสอบสวนกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีในการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ อ.๖๖/๒๕๕๒) เป็นต้น

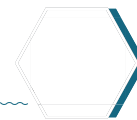
### ๒.๓ คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น

คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่น หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมีความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (la responsabilit  san faute) ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือการรอนสิทธิบางประการในทรัพย์สินของเอกชนตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือการกำหนดให้รัฐจ่ายค่าทดแทนในคดีอาญาให้แก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหายและค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เป็นต้น<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๔</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, พ.ศ. ๒๕๖๒, สำนักพิมพ์วิญญูชน, หน้า ๑๖๒ - ๑๖๔.



คดีเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของรัฐ คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้อธิบายลักษณะของคดีประเภทนี้ไว้ว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นหลักกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิดซึ่งมีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองและเยียวยาความเสียหายให้แก่เอกชนจากการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองหรือบริการสาธารณะแล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนเป็นพิเศษ แม้จะเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม บทบัญญัตินี้จึงให้สิทธิเฉพาะเอกชนเท่านั้นในการฟ้องขอให้รัฐรับผิด เมื่อคดีนี้โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้จำเลยคืนเงินเบี้ยหวัด เงินบำนาญ เงินบำเหน็จ เงินบำเหน็จดำรงชีพ และ ช.ค.บ. ที่ได้รับเกินสิทธิแก่โจทก์ จึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก้อดีตข้าราชการของตน ในฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเรื่องที่โจทก์ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากจำเลยต่อศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๑๘, ๑๙, ๖๖/๒๕๕๙) เมื่อคดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองฟ้องขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเดือนและเงินอื่นที่ได้รับไปเกินสิทธิ จึงเป็นกรณีที่รัฐฟ้องคดีโดยใช้สิทธิเรียกร้องเอาแก่อดีตเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะเอกชนคนหนึ่ง ซึ่งไม่เข้าหลักเกณฑ์ของคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีจึงเป็นเรื่องที่ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองต้องใช้สิทธิฟ้องเรียกเงินคืนจากผู้ถูกฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรม (คำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๖๐) หน่วยงานทางปกครองปฏิบัติตามคำสั่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบโดยจ่ายเงินค่าขนย้ายให้แก่ประชาชนรวมทั้งจำเลยทั้งเจ็ด ซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อน อันเนื่องมาจากการก่อสร้างฝายราชีไศล ต่อมาโจทก์ทำการตรวจสอบแล้วพบว่า จำเลยทั้งเจ็ดไม่ปฏิบัติตามขั้นตอน จึงไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินดังกล่าว โจทก์จึงเรียกเงินคืนและฟ้องเป็นคดีนี้ เรียกเงินค่าขนย้ายคืนจากเอกชนตามโครงการก่อสร้างฝายกักเก็บน้ำ “โครงการฝายราชีไศล” จำเลยทั้งเจ็ดโต้แย้งว่ามีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะได้รับเงินค่าชดเชยดังกล่าว คดีไม่มีประเด็นต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินของจำเลย แต่เป็นคดีพิพาทระหว่างหน่วยงานทางปกครองกับเอกชนเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่ง (คำวินิจฉัยที่ ๒๖/๒๕๔๖) หรือกรณีคำฟ้องและคำชี้แจงแสดงให้เห็นความมุ่งหมายในการฟ้องคดีของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่า มุ่งประสงค์เรียกเงินค่าชดเชยในฐานะที่เป็นผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองเป็นสำคัญ มิได้มีคำขอให้ศาลพิพากษาแสดงถึงสิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินโต้แย้งกับรัฐไม่ ประเด็นแห่งคดีจึงต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ฟ้องคดีทั้งสองว่าเข้าหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ หรือไม่ จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง



อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๑๘/๒๕๕๖) หรือการที่ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการประเมินความเสียหายของทรัพย์สินจังหวัดยะลา มีมติอนุมัติจ่ายเงินช่วยเหลือให้แก่ผู้ฟ้องคดี สืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีในการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบสืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบจังหวัดชายแดนภาคใต้ การอนุมัติจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีถูกนางสาว ว. ยื่นคัดค้านการจ่ายเงินเยียวยาผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะกรรมการประเมินความเสียหายของทรัพย์สินจังหวัดยะลา จึงมีมติให้ชะลอการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาเพิ่มเติมไปก่อนจนกว่าคดีเรื่องการตั้งผู้จัดการมรดกจะถึงที่สุด มติการให้ชะลอการจ่ายเงินดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองเช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งดังกล่าว แล้วยื่นฟ้องขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนมติคณะกรรมการประเมินความเสียหายที่ให้ชะลอการจ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาเพิ่มเติม และให้จ่ายเงินช่วยเหลือเยียวยาเพิ่มเติมแก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของเจ้าหน้าที่รัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครองหรือคำสั่งอื่น ตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ อันอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๑๑๑/๒๕๕๓) หรือการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติมีมติให้ยุบเลิกทุนหมุนเวียนข่าวสารการพาณิชย์ เป็นเหตุให้กรมส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ ผู้ถูกฟ้องคดีต้องมีคำสั่งให้ลูกจ้างประจำรวมทั้งผู้ฟ้องคดีพ้นจากราชการ เนื่องจากทางราชการเลิกหรือยุบตำแหน่งนั้น โดยผู้ถูกฟ้องคดีได้จ่ายเงินช่วยเหลือเป็นเงินบำเหน็จตามระเบียบให้แก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่เพียงพอ จึงฟ้องเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายเงินเพิ่มเติม เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง (คำวินิจฉัยที่ ๔๐/๒๕๕๙)

## ๒.๔ คดีพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน

กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน หากมีประเด็นต้องวินิจฉัยเบื้องต้นก่อนเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน คดีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจศาลยุติธรรมเสมอ เช่น ปัญหาว่าที่ดินพิพาทเป็นของเอกชนหรือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำวินิจฉัยที่ ๓๒/๒๕๔๕, ๑๘/๒๕๔๖) แต่หากไม่มีประเด็นต้องวินิจฉัยเรื่องสิทธิในที่ดินมีเพียงประเด็นต้องวินิจฉัยเรื่องการใช้อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือรับจดทะเบียนโดยชอบหรือไม่ คดีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น การฟ้องขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่มีการนำโฉนดที่ดินของรัฐไปออกโฉนดที่ดินให้แก่เอกชนโดยขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินที่ออกทับที่สาธารณประโยชน์ (คำวินิจฉัยที่ ๑๓๓/๒๕๖๑) เป็นต้น



## ๒.๕ คดีพิพาทเกี่ยวกับการรับจดทะเบียนและการเพิกถอนการจดทะเบียน

การฟ้องคดีประเภทนี้โดยส่วนใหญ่จะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน แต่มักจะฟ้องหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นจำเลยร่วมในคดีด้วยเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เช่น คดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเกี่ยวกับทรัพย์สินมรดกและฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของกรมที่ดินที่ไม่รับจดทะเบียนแบ่งทรัพย์สิน (คำวินิจฉัยที่ ๖/๒๕๖๑) คดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนเกี่ยวกับการโอนสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์เป็นทางเสียเปรียบแก่โจทก์ผู้อยู่ในฐานะอันจะจดทะเบียนสิทธิของตนได้อยู่ก่อนและฟ้องกรมที่ดินให้เพิกถอนการจดทะเบียนจำนอง (คำวินิจฉัยที่ ๒๓/๒๕๕๓) คดีพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันว่าปลอมหนังสือมอบอำนาจและนำไปจดทะเบียนยกที่ดินพิพาทให้ตนเองและเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินไม่ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบ (คำวินิจฉัยที่ ๔/๒๕๕๕) คดีฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ลบหรือเพิกถอนชื่อโจทก์ออกจากสถานะมารดาของเด็ก (คำวินิจฉัยที่ ๖๐/๒๕๕๘) คดีที่เอกชนฟ้องกรมพัฒนาธุรกิจการค้าและเจ้าหน้าที่ว่ารับจดทะเบียนเปลี่ยนแปลงกรรมการและอำนาจของกรรมการโดยมิชอบ (คำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๗, ๙/๒๕๕๙) กรณีเหล่านี้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยว่าเป็นคดีที่ต้องพิจารณาสถานภาพแห่งสิทธิของบุคคลเป็นสำคัญ ซึ่งเป็นเรื่องในทางแพ่ง จึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม

อย่างไรก็ดีควรบันทึกไว้ด้วยว่า มีการเพิกถอนการจดทะเบียนบางประเภทที่เกิดจากการใช้อำนาจทางปกครองโดยตรงมิได้เกี่ยวข้องกับข้อพิจารณาในทางแพ่ง ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เนื่องจากการมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งจดทะเบียนอาจมิใช่การดำเนินการทางแพ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่อาจเป็นการทบทวนภายในของฝ่ายปกครอง ซึ่งเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจสอบข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสมในเรื่องนั้น ๆ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันอยู่กับพยานหลักฐานของคู่กรณี รวมถึงการแสวงหาพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและรับฟังพยานหลักฐาน คำชี้แจงหรือความเห็นของคู่กรณีหรือพยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญ ตลอดจนการขอข้อเท็จจริงหรือความเห็นจากคู่กรณี พยานบุคคล หรือพยานผู้เชี่ยวชาญ การให้ผู้ครอบครองส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่จำเป็นในการพิสูจน์และใช้ในการพิจารณาทางปกครอง ทั้งนี้ตามมาตรา ๒๘ และมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อมีเหตุการณ์หรือข้อเท็จจริงเรื่องหนึ่งเรื่องใดเกิดขึ้น และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่นั้นอาจก่อให้เกิดผลในทางกฎหมายหรือเป็นเงื่อนไขในการใช้อำนาจที่เจ้าหน้าที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครอง จึงอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งกำหนดว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๑ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๓ ไม่ว่าจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือให้โต้แย้งตามกฎหมายอื่นมาแล้วหรือไม่ อันเป็นการใช้อำนาจดุลยพินิจของผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง





### ๓. ข้อพิจารณาปัญหาการยื่นคำร้องตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒

ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ ได้กำหนดไว้ในกรณีคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดี (จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดี) เห็นว่า คดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนวันสืบพยานสำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร<sup>๙๕</sup> หรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกสำหรับศาลปกครอง<sup>๙๖</sup> ซึ่งการกำหนดให้มีการยื่นคำร้องก่อนวันสืบพยานหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้นจะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ศาลได้ดำเนินการสอบสวนพิจารณาล่วงเลยขั้นตอนการชี้สองสถานในกรณีของศาลยุติธรรม หรือขั้นตอนการสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในกรณีของศาลปกครองไปแล้ว ซึ่งหากฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคดีที่ตนถูกฟ้องเป็นคดีที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลที่กำลังดำเนินการสอบสวนพิจารณาก็ควรยื่นคำร้องต่อศาลก่อนที่จะมีการชี้สองสถานเพื่อให้ศาลกำหนดประเด็นข้อพิพาทว่าโจทก์มีอำนาจฟ้องคดีดังกล่าวหรือไม่ด้วย หรือกรณีของศาลปกครองผู้ถูกฟ้องคดีควรยื่นคำร้องก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง เนื่องจากจะได้เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงเป็นประเด็นข้อโต้แย้งไว้ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาก่อนที่จะจัดส่งบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้แก่คู่กรณีด้วย ดังนั้น การที่บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ดังกล่าวกำหนดให้คู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลก่อนวันสืบพยานหรือก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ย่อมจะทำให้การพิจารณาคดีเกิดความล่าช้า และล่วงเลยระยะเวลาที่ได้มีการกำหนดประเด็นข้อพิพาทไปแล้ว และอาจส่งผลให้เกิดการใช้ช่องทางดังกล่าวประวิงคดีได้ ทั้งนี้ เนื่องจากการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมเป็นการดำเนินคดีแบบต่อเนื่องโดยได้มีการกำหนดวันนัดพิจารณาสืบพยานกันไว้ก่อนแล้ว หากมีการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลก่อนวันสืบพยาน ย่อมทำให้ศาลยุติธรรมต้องรอการพิจารณาคดีไว้ชั่วคราวแล้วจัดทำความเห็นส่งไปยังศาลปกครอง ซึ่งจะทำการกำหนดวันนัดพิจารณาที่นัดต่อเนื่องไว้เดิมต้องถูกยกเลิกและเลื่อนคดีออกไปโดยไม่มีเหตุสมควร ทั้ง ๆ ที่ฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีก็สามารถที่จะโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลได้ตั้งแต่ในชั้นยื่นคำให้การ หรือในชั้นชี้สองสถานแล้ว<sup>๙๗</sup> นอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรา ๑๐ ยังไม่เปิด

<sup>๙๕</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑ (๑๐) บัญญัติว่า “วันสืบพยาน” หมายความว่า วันที่ศาลเริ่มต้นทำการสืบพยาน.

<sup>๙๖</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๘๓ กำหนดว่า “ในการพิจารณาคดี ให้ศาลจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้ง เพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าศาล เว้นแต่คดีที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ.

ศาลต้องแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน”.

<sup>๙๗</sup> มีข้อสังเกตว่า ในกรณีชั้นตรวจคำฟ้องของศาลปกครอง หากศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องไม่ใช่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ศาลปกครองต้องสั่งไม่รับคำฟ้องดังกล่าวไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๓๗ วรรคสอง จึงไม่ใช่กรณีที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๐ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ๒๐๘ - ๒๑๗/๒๕๕๐) โปรดดู วิษณุ วรรณุญ และคณะ, ตำรากฎหมายปกครองทั่วไป, ตำราตามโครงการพัฒนาตำรานิติศาสตร์ด้านกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, พิมพ์ครั้งที่ ๑, ตุลาคม ๒๕๕๑, โรงพิมพ์ดอกเบญจ, หน้า ๓๒๒.



โอกาสให้ศาลที่รับคำร้องไว้ได้ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาว่าคำร้องดังกล่าวมีเหตุผลสมควรที่จะได้รับการวินิจฉัยหรือไม่ หรือเคยมีแนวทางที่คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้วินิจฉัยไปก่อนแล้วหรือไม่ จึงเป็นการบังคับให้ศาลที่รับคำร้องไว้ต้องจัดทำความเห็นส่งไปให้ศาลที่เกี่ยวข้องทุกกรณี

ดังนั้น จึงสมควรแก้ไขบทบัญญัติในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดวิธีการยื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลว่า จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีสามารถยื่นคำร้องต่างหากก่อนยื่นคำให้การ หรือยื่นคำร้องมาพร้อมกับคำให้การก็ได้ เมื่อศาลได้รับคำร้องไว้แล้วต้องพิจารณาด้วยว่าเคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นได้วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานไว้ก่อนแล้วหรือไม่ด้วย<sup>๑๘</sup> จากนั้นให้ส่งสำเนาคำร้องดังกล่าวให้โจทก์หรือผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านภายในระยะเวลาตามกฎหมายหรือตามที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ให้จำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำร้องโต้แย้งเขตอำนาจศาลก่อนหรือในวันขึ้นสองสถานหรือวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง<sup>๑๙</sup> เท่านั้น หากพ้นกำหนดวันขึ้นสองสถานหรือวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงศาลต้องยกคำร้อง แต่กรณีที่ศาลเห็นเองก่อนมีคำพิพากษา ก็ให้เป็นดุลพินิจของศาลที่จะจัดทำความเห็นส่งให้อีกศาลหนึ่งวินิจฉัยตามหลักการที่กำหนดไว้เดิม รายละเอียดปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ท้ายบทความนี้

#### ๔. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ในการดำเนินคดีแพ่งหรือคดีปกครองที่เป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายจำเลยหรือผู้ถูกฟ้องคดีควรพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องเขตอำนาจศาลเพื่อนำเสนอเป็นประเด็นโต้แย้งคำฟ้องของโจทก์หรือผู้ฟ้องคดีไว้ โดยพิจารณาศึกษาจากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล แนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ตลอดจนตำราทางวิชาการเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองประกอบกันด้วย นอกจากนี้ฝ่ายผู้ฟ้องคดีก็ควรที่จะต้องศึกษาเนื้อหาแห่งคดีให้ชัดเจนด้วยว่าคดีดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลใด เพราะศาลยุติธรรมและศาลปกครองมีระบบการพิจารณาที่แตกต่างกัน และมีการหลักเกณฑ์ในการยื่นคำฟ้องที่แตกต่างกัน เช่น เรื่องอายุความ เขตอำนาจศาล และเงื่อนไขการฟ้องคดี ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีไม่ทำการศึกษาในเรื่องดังกล่าวให้ดีเสียก่อนก็อาจทำให้แพ้คดีโดยที่ยังไม่ได้มีการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีได้<sup>๒๐</sup>

<sup>๑๘</sup> ข้อบังคับคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลว่าด้วยวิธีการเสนอเรื่อง การพิจารณาและวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๒๘ กำหนดว่า “หากคำร้องที่ยื่นไว้ไม่ชอบด้วยพระราชบัญญัติหรือเป็นการร้องขอให้วินิจฉัยชี้ขาดในเรื่องที่คณะกรรมการได้วินิจฉัยไว้แล้วหรือกระทำไปโดยมีเจตนาที่จะประวิงคดีให้ล่าช้า คณะกรรมการจะมีคำสั่งให้ยกคำร้องเสียก็ได้”.

<sup>๑๙</sup> ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖๒ กำหนดว่า “เมื่อองค์คณะได้รับสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ตุลาการหัวหน้าคณะมีคำสั่งกำหนดวันหนึ่งวันใดเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น

ให้ศาลแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ไม่ให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี และไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง”.



พระราชบัญญัติ  
ว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ฉบับที่ ..)  
พ.ศ. ....

\_\_\_\_\_

.....

.....

.....

.....

.....  
โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๒ และมาตรา ๔๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลใด ถ้าคู่ความฝ่ายที่ถูกฟ้องคดีเห็นว่าคดีดังกล่าวอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่ง ให้ยื่นคำร้องต่อศาลที่รับฟ้องก่อนยื่นคำให้การหรือก่อนวันชี้สองสถาน สำหรับศาลยุติธรรมหรือศาลทหาร หรือก่อนยื่นคำให้การหรือก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง สำหรับศาลปกครอง หากศาลที่รับฟ้องเห็นว่ายังไม่มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ให้รอการพิจารณาไว้ชั่วคราว และให้จัดทำความเห็นส่งไปยังศาลที่คู่ความร้องว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจโดยเร็ว ในกรณีเช่นนี้ให้ศาลที่เกี่ยวข้องดำเนินการดังต่อไปนี้



(๑) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลตน และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในศาลเดิมนั้นต่อไป

(๒) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นมีความเห็นว่าคดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของอีกศาลหนึ่งที่คู่ความอ้าง และศาลที่รับความเห็นมีความเห็นพ้องกับศาลดังกล่าว ให้แจ้งความเห็นไปยังศาลที่ส่งความเห็นเพื่อมีคำสั่งให้โอนคดีไปยังศาลนั้น หรือสั่งจำหน่ายคดีเพื่อให้คู่ความไปฟ้องศาลที่มีเขตอำนาจ ทั้งนี้ ตามที่ศาลเห็นสมควรโดยคำนึงถึงประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(๓) ถ้าศาลที่ส่งความเห็นและศาลที่รับความเห็นมีความเห็นแตกต่างกันในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีนั้น ให้ศาลที่ส่งความเห็นส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นให้คณะกรรมการลงมติให้ขยายเวลาออกไปได้ไม่เกินสามสิบวัน โดยให้บันทึกเหตุแห่งความจำเป็นนั้นไว้ด้วย

คำสั่งของศาลตามวรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับเขตอำนาจศาลตามวรรคหนึ่ง (๓) ให้เป็นที่สุด และมีให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงขึ้นของศาลตามวรรคหนึ่ง ยกเรื่องเขตอำนาจศาลขึ้นพิจารณาอีก

ความในมาตรานี้ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ศาลเห็นเอง ก่อนมีคำพิพากษาด้วยโดยอนุโลม”

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....  
นายกรัฐมนตรี