

การบังคับคดีปกครองก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง



นางสาวอภิรดี พลอยเลื่อมแสง

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE EXECUTION OF THE JUDGMENT PREVIOUS
THE ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURT
AND LATER ON



MISS APIRADEE PLOYLEARMSANG

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Law Program in Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

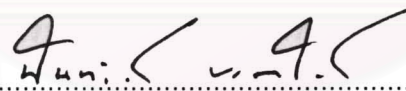
หัวข้อวิทยานิพนธ์ การบังคับคดีปกครองก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง
โดย นางสาวอภิรดี พลอยเลื่อมแสง
สาขาวิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

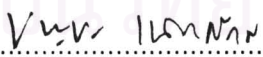
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์


..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์นิติพันธุ์ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. ไกศรินทร์ พลกุล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์)


..... กรรมการ
(อาจารย์ ดร. ชานัญชัย แสงศักดิ์)


..... กรรมการ
(อาจารย์กาญจนาวัฒน์ สิวโรจน์)

อภิรดี พลอยเลื่อมแสง : การบังคับคดีปกครองก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง.
(THE EXECUTION OF THE JUDGMENT PREVIOUS THE ESTABLISHMENT OF
ADMINISTRATIVE COURT AND LATER ON) อ. ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์ ดร. นันทวัฒน์
บรมานันท์ : 209 หน้า.

ด้วยวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย
ของการกระทำทางปกครอง และเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหาย รวมทั้งระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น
ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของ
ศาลปกครอง จึงควรที่จะมีประสิทธิภาพเพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง
ศาลปกครอง

อย่างไรก็ตาม การบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ยังคงมีปัญหา
อุปสรรคและข้อขัดข้องบางประการ ซึ่งอาจเกิดขึ้นเนื่องจาก (1) ปัญหาข้อบกพร่องของกฎหมายหรือ
ระเบียบในการบังคับคดีปกครอง (2) ปัญหาในการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง (3) ปัญหาที่เกิด
จากคู่กรณี และ (4) ปัญหาที่เกิดจากการดำเนินการบังคับคดีของสำนักงานศาลปกครอง

โดยผลการศึกษาวิจัยตามวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาในการบังคับ
คดีปกครอง โดยมุ่งเน้นถึงการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง และพิจารณา
เปรียบเทียบกับดำเนินการบังคับคดีในคดีพิพาททางปกครองก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง
ซึ่งศาลยุติธรรมและคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยคดี
โดยได้เสนอให้มีการปรับปรุงแนวทางหรือวิธีการในการบังคับคดีที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถเยียวยา
แก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี และระงับข้อพิพาทในกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ จากการศึกษาวิจัย
ได้เสนอให้มีการ (1) ชี้แจงและสร้างความเข้าใจต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการ
ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (2) ชี้แจงต่อศาลถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบังคับ
คดีปกครอง (3) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง
(4) เพิ่มมาตรการหรือแนวทางในการบังคับคดีปกครอง และ (5) นำมาตรการเสริมในการ
บังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองมาใช้แล้วแต่กรณี

สาขาวิชานิติศาสตร์
ปีการศึกษา 2549

ลายมือชื่อผู้ผลิต... อภิรดี พลอยเลื่อมแสง
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4686359234 : MAJOR LAWS

KEY WORD: THE EXECUTION / THE ADMINISTRATIVE COURT / THE COURT OF JUSTICE / THE PETITION COMMISSION

APIRADEE PLOYLEARMSANG : THE EXECUTION OF THE JUDGMENT PREVIOUS THE ESTABLISHMENT OF ADMINISTRATIVE COURT AND LATER ON.THESIS ADVISOR : PROF. NANTAWAT BORAMANAND,Ph.D., 209 pp.

The purpose of the establishment of the Administrative Court is to control and examine the legitimacy of law , unlawful administrative action , remedy the grave injury and settle the dispute. In order to achieve the purpose, the execution of the administrative court judgment should have effectiveness to settle the efficiency along with the court's purpose.

However, the execution of the administrative court judgment still have some problems and obstacles from (1) problem in law or rule incompleted in administrative execution (2) Problem in authority and functional exercising of administrative court (3) problem from parties and (4) problem occured from performing the administrative execution of the office of the administrative court.

The result of this thesis suggested the guideline to solve these problems in administrative execution focusing on the administrative court judgment and comparing with the administrative enforcement before the adminstrative court was established, which the authority to enforcement of judgment is operated by the court of justice and the petition commission, the author recommended that the administrative court executive measures or method should have improved in order to remedy the grave injury of the parties and settle the dispute. This thesis suggested the solutions as follows (1) the administrative court should disseminate the understanding of the administrative execution to the related administrative agencies (2) the office of the administrative court should inform the authorites and duties about the execution to the court (3) provided the clarity criteria and methods in administrative execution (4) added the measure or method in administrative execution and (5) applied the executive substitution measure case by case.

Field of study Law

Academic year 2006

Student's signature.....*Apiradee P.*.....

Advisor's signature.....*Nantawat B.*.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่านที่ได้ร่วมพิจารณาและได้ให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณคณะกรรมการสอบทุกท่าน ได้แก่ รศ.ดร. โภคิน พลกุล ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ดร. ชาญชัย แสงศักดิ์ (ตุลาการศาลปกครองสูงสุด) อาจารย์กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ (รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง) และ ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้ตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์แก่ผู้เขียน

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังได้รับความเอื้อเฟื้อในการค้นคว้าหาข้อมูลเขียนวิทยานิพนธ์จากท่านอาจารย์กาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ผู้อำนวยการสำนักบังคับคดีปกครอง ผู้อำนวยการส่วนบังคับคดีปกครอง พนักงานคดีปกครอง และเจ้าหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองทุกท่าน ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ขอขอบคุณกำลังใจจากทุกๆท่าน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายไพบูลย์ และนางพรรณรัตน์ พลอยเลื่อมแสง บิดามารดา และครอบครัวของผู้เขียน รวมทั้งกำลังใจดีๆ จากทุกท่านที่รักและหวังดี ขอขอบพระคุณ

นางสาวอภิรดี พลอยเลื่อมแสง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	3
1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	3
1.4 สมมติฐานของการวิจัย.....	4
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5

บทที่ 2 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการบังคับคดีปกครอง

2.1 เหตุผลและความจำเป็นในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง และนำมาสู่การบังคับคดีปกครอง.....	7
2.1.1 หลักนิติรัฐ.....	7
2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ.....	9
2.1.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ.....	12
2.1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง.....	15
2.1.4.1 กฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการ ของฝ่ายปกครอง.....	18
2.1.4.2 กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง	19
2.1.4.2.1 หลักความได้สัดส่วน.....	19
2.1.4.2.2 หลักความเสมอภาค.....	20
2.1.4.2.3 หลักความเป็นกลาง.....	20
2.1.4.2.4 หลักการรับฟังความ.....	21

หน้า

2.1.5	หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน.....	21
2.1.6	หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี.....	24
2.2	วัตถุประสงค์ของการบังคับคดีปกครอง.....	27
2.2.1	เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น.....	32
2.2.1.1	หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในทางรูปแบบ.....	32
2.2.1.2	หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในทางเนื้อหา.....	35
2.2.2	เพื่อประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน.....	37
2.2.2.1	หลักแห่งความเหมาะสม.....	38
2.2.2.2	หลักแห่งความจำเป็น.....	38
2.2.2.3	หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ.....	39
2.2.3	เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและบรรทัดฐานทางปกครองแก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	45

บทที่ 3 การพิจารณาและการบังคับคดีในคดีปกครองก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

3.1	การพิจารณาพิพากษาและการบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับพิจารณาโดยศาลยุติธรรม.....	52
3.1.1	เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม.....	53
3.1.1.1	คู่ความในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม.....	53
3.1.1.2	การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล.....	54

3.1.1.3	ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการให้บุคคล ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่จากการกระทำหรือการใช้ อำนาจของฝ่ายปกครอง จะต้องดำเนินการใดๆก่อนที่ จะนำคดีมาฟ้องศาล.....	55
3.1.1.4	อายุความในการฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม.....	56
3.1.2	ลักษณะคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม.....	57
3.1.2.1	การฟ้องร้องเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมาย.....	60
3.1.2.2	การฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองระงับการหรืองดเว้นการกระทำ ที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้นั้น.....	61
3.1.2.3	การฟ้องร้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิด อย่างอื่นของฝ่ายปกครอง.....	63
3.1.3	การบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษา โดยศาลยุติธรรม.....	63
3.1.3.1	การบังคับคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง.....	63
3.1.3.1.1	ผู้มีอำนาจขอให้บังคับคดี.....	64
3.1.3.1.2	การบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ ชำระเงิน.....	64
3.1.3.1.3	การบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ ระงับการหรืองดเว้นการ.....	68
3.1.3.2	การบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษา โดยศาลยุติธรรม และฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณี.....	71
3.1.3.2.1	การบังคับคดีในกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็น ฝ่ายชนะคดี และมีหน้าที่ติดตามดำเนินการ บังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล.....	71

3.1.3.2.2 การบังคับคดีในกรณีที่ฝ่ายปกครอง เป็นฝ่ายแพ้คดี และมีหน้าที่ปฏิบัติตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล.....	72
3.1.4 ปัญหาในการบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณา พิพากษาโดยศาลยุติธรรม.....	75
3.1.4.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับคดีในกรณีที่ศาลพิพากษา เกี่ยวกับกฎ.....	77
3.1.4.2 ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบังคับคดีในกรณีที่ศาล มีคำพิพากษาให้ชำระเงิน.....	78
3.1.4.3 ปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวกับการบังคับคดีในกรณีที่ ศาลมีคำพิพากษาให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใด.....	79
3.2 การพิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองที่มีการร้องทุกข์ ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และการติดตามผลการ ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี้.....	83
3.2.1 ลักษณะคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัย โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	85
3.2.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์ต่อ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	86
3.2.1.1.1 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์.....	86
3.2.1.1.2 หลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา.....	89
3.2.1.1.3 รูปแบบคำร้องทุกข์.....	91
3.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์.....	92
3.2.2.1 ขั้นตอนการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องทุกข์ ไว้พิจารณา.....	92
3.2.2.2 ขั้นตอนการสอบสวนและสรุปสำนวน.....	93

3.2.2.3	ขั้นตอนการตรวจสำนวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	93
3.2.2.4	ขั้นตอนการวินิจฉัย.....	93
3.2.2.5	ขั้นตอนการการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี.....	93
3.2.3	การเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ.....	94
3.2.3.1	ไม่รับเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา.....	95
3.2.3.2	การวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์.....	95
3.2.3.3	การวินิจฉัยให้ยุติและจำหน่ายเรื่อง.....	95
3.2.3.4	การวินิจฉัยให้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์.....	95
3.2.4	การติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี.....	97
3.2.4.1	หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินการ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี.....	97
3.2.4.2	ขอบเขตในการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่ง ของนายกรัฐมนตรี.....	99
3.2.4.3	ระยะเวลาในการเร่งรัดการดำเนินงาน.....	100
3.2.5	สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์.....	101
3.2.5.1	ความผิดทางวินัย.....	102
3.2.5.2	ความรับผิดฐานละเมิด.....	102
3.2.5.3	ความรับผิดทางอาญา.....	103
3.2.6	ปัญหาที่เกิดขึ้นในการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่ง ของนายกรัฐมนตรี.....	103

บทที่ 4 การพิจารณาและการบังคับคดีปกครองภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

4.1 ลักษณะคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา ของศาลปกครอง.....	112
4.1.1 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย.....	112
4.1.1.1 การกระทำโดยไม่มีอำนาจ.....	113
4.1.1.2 การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่.....	114
4.1.1.3 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย.....	114
4.1.1.4 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน.....	115
4.1.1.5 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น.....	115
4.1.1.6 การกระทำโดยไม่สุจริต.....	116
4.1.1.7 การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม....	116
4.1.1.8 การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือเป็นสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร.....	117
4.1.1.9 การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ.....	118
4.1.2 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร.....	118
4.1.3 คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	119
4.1.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง.....	123
4.1.4.1 สัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย.....	125
4.1.4.2 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ.....	126
4.1.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคล ต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด.....	131

4.1.6 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ใน เขตอำนาจของศาลปกครอง.....	134
4.2 ลักษณะคำบังคับของศาลปกครอง.....	137
4.2.1 คำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำ ทั้งหมดหรือบางส่วน.....	138
4.2.2 คำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด.....	142
4.2.3 คำบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการ.....	144
4.2.4 คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง.....	147
4.2.5 คำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย.....	148
4.3 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม คำบังคับของศาลปกครอง.....	150
4.4 การบังคับคดีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง.....	151
4.4.1 การบังคับคดีตามคำบังคับให้เพิกถอนกฎ.....	153
4.4.2 การบังคับคดีตามคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง.....	154
4.4.3 การบังคับคดีตามคำบังคับในกรณีอื่นๆที่กฎหมายมิได้กำหนด หลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้.....	155
4.4.4 การบังคับคดีตามคำบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน.....	156
4.4.5 การบังคับคดีตามคำบังคับที่สั่งให้บุคคลกระทำหรือ ละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย.....	158

บทที่ 5 ปัญหาในการบังคับคดีปกครองของศาลปกครอง

5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำบังคับของศาลปกครอง.....	160
5.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจในการบังคับคดีปกครอง.....	164
5.3 ปัญหาที่เกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับคดีตามคำบังคับของศาล.....	167
5.3.1 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินการบังคับคดี ในกรณีที่คู่กรณีมีคำขอหรือศาลมีคำสั่งให้บังคับคดี ในส่วนที่มีได้กำหนดไว้ในคำบังคับ.....	168
5.3.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินการบังคับคดี ในส่วนของข้อสั่งเกตตามที่ศาลกำหนดไว้ในคำพิพากษา.....	169
5.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับกำหนดให้ชดใช้เงิน.....	170
5.4.1 ปัญหาการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับ กำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการชดใช้เงิน.....	170
5.4.2 ปัญหาการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับ กำหนดให้เอกชนชดใช้เงิน.....	173
5.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับกำหนดให้ หน่วยงานหรือส่วนราชการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใด.....	174
5.5.1 ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไป ตามคำบังคับของศาล.....	175
5.5.2 ปัญหาความยากลำบากในการดำเนินการให้เป็นไป ตามคำบังคับของศาล.....	176
5.5.3 ปัญหาของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ไม่มีผลผูกพัน บุคคลภายนอก.....	176
5.6 ปัญหาที่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการ ตามคำบังคับของศาล ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับได้ เนื่องจากติดขัดข้อกฎหมาย.....	177

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป.....	180
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	188
รายการอ้างอิง.....	199
ภาคผนวก.....	203
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	209



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น โดยมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และจากบทบัญญัติดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาททางปกครองในเรื่องดังต่อไปนี้ (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อศาลปกครองได้ดำเนินกระบวนการพิจารณาและได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับคดีพิพาททางปกครองดังกล่าวแล้ว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ (1) ค่าบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน อันเนื่องมาจากการกระทำดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี (2) ค่าบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด (3) ค่าบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้น

กระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไปด้วยก็ได้ (4) คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อ สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง (5) คำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่ง อย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

อนึ่ง เพื่อให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีประสิทธิผลเป็นการ ยี่สิบห้าแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี และระงับคดีพิพาทที่เกิดขึ้น พระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงได้กำหนดให้สำนักงาน ศาลปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งเกี่ยวกับการ ดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง และด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการ จัดตั้งสำนักบังคับคดีปกครองขึ้นเพื่อเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการ บังคับคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของ ศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการบังคับคดีไว้แต่เพียงในบางกรณี กล่าวคือ กรณีคำบังคับ กำหนดให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา และกรณีคำบังคับกำหนดให้ บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งในการ ดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณา คดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ด้วยการบังคับคดีในกรณีอื่นที่กฎหมายมิได้ กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้ ในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว จะมีเพียงแนวทางในการดำเนินการบังคับคดี ตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการ ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดไว้แต่เพียง แนวทางในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลเท่านั้น จึงส่งผลให้ ในบางกรณี ไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองได้ และอาจ ส่งผลกระทบให้ไม่สามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของผู้เสียหายในคดีพิพาท ดังกล่าว

นอกจากนี้ ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม คำบังคับของศาลปกครอง ยังปรากฏปัญหาข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตาม คำบังคับของศาลปกครอง ซึ่งปัญหาในหลายกรณีได้เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้ง

ศาลปกครอง ซึ่งศาลยุติธรรม และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครอง

ด้วยเหตุนี้ จึงจะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางหรือวิธีการที่ควรนำมาใช้ในการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อเสนอแนะปรับปรุงแนวทางหรือวิธีการเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้สามารถบังคับให้มีการดำเนินการตามคำบังคับของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีในกรณีต่างๆได้ต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาทปกครอง ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงการบังคับคดีปกครอง ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการบังคับคดีปกครองภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางหรือวิธีการในการบังคับคดีที่ควรนำมาใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับคดีปกครอง รวมทั้งสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีในคดีพิพาท และเพื่อเป็นการระงับคดีพิพาทที่เกิดขึ้น

1.3 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองและการบังคับคดีปกครองในประเทศไทย รวมทั้งมุ่งศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาในการบังคับคดีปกครอง ก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง โดยไม่รวมถึงการบังคับคดีในวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพาท

1.4 สมมุติฐานของการวิจัย

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครอง และกำหนดค่าบังคับเพื่อเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี รวมทั้งเป็นการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้น แต่การบังคับคดีปกครองซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 ได้กำหนดให้อำนาจในการบังคับคดีไว้แต่เพียงในบางกรณี ได้แก่ กรณีค่าบังคับกำหนดให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา และกรณีค่าบังคับกำหนดให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม อย่างไรก็ตาม การดำเนินการบังคับคดีในกรณีอื่นซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมิได้กำหนดให้อำนาจหรือหลักเกณฑ์ในการดำเนินการบังคับคดีใดๆไว้ ประกอบกับปัญหาข้อจำกัดในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามค่าบังคับของศาลปกครอง จึงส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองขึ้น ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหรือปรับปรุงแนวทางหรือวิธีการในการบังคับคดีปกครองที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับคดีสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามค่าบังคับของศาลปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี และระงับข้อพิพาทในกรณีต่างๆที่เกิดขึ้นได้ต่อไป

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาวิเคราะห์ ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสารทั่วไป ได้แก่ หนังสือ บทความในวารสารต่างๆ บทความของนักวิชาการ สิ่งตีพิมพ์ต่างๆที่เกี่ยวข้อง และบทบัญญัติกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีปกครอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงการพิจารณาพิพากษาวินิจฉัยคดีพิพาทปกครอง ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการบังคับคดีปกครอง ทั้งก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในการบังคับคดีปกครองภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

1.6.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางหรือวิธีการในการบังคับคดีที่ควรนำมาใช้ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับคดีปกครอง รวมทั้งสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีในคดีพิพาท และเพื่อเป็นการระงับคดีพิพาทที่เกิดขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการบังคับคดีปกครอง

การบังคับคดีปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจากการพิจารณาวินิจฉัยคดีข้อพิพาททางปกครอง อันเป็นวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมายของหลักนิติรัฐที่จะจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ แนวความคิดรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ซึ่งได้มีการจัดระเบียบโครงสร้างระบบการเมืองการปกครอง โดยมุ่งเน้นที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและสร้างเสถียรภาพความมั่นคงให้แก่ประเทศ โดยได้มีการจัดระเบียบโครงสร้างองค์กรต่างๆของรัฐให้มีการถ่วงดุลคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กรแต่ละองค์กร รวมทั้งสร้างระบบหรือกลไกในการจำกัดและควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐต่างๆ รวมทั้งองค์กรฝ่ายปกครอง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจหรือเป็นไปโดยมิชอบ โดยจะต้องอยู่ภายในหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด อันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนต่อไป อย่างไรก็ตาม หากมีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเกิดขึ้นไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม บุคคลผู้ซึ่งได้รับผลกระทบกระเทือนจากการดังกล่าวสามารถโต้แย้งต่อองค์กรตุลาการหรือศาลเพื่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้รับการคุ้มครองและรับรองได้ ดังที่มีคำกล่าวไว้ว่า “รัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นนิติรัฐ หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ”¹ โดยในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของ “องค์กรฝ่ายปกครอง” ในกรณีที่ได้มีการล่วงละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนผู้อยู่ใต้การปกครองโดยมิชอบ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบดังกล่าว อาจเสนอข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งต่อองค์กรตุลาการหรือศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองได้ และเมื่อองค์กรดังกล่าวได้มีคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการบังคับคดีปกครองเพื่อให้มีการดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยขององค์กรดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลแก่การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองรวมทั้งก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการกระทำหรือการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองต่อไป

¹ บรรเจิด สิงคะเนติ, “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ”, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net, นันทวัฒน์ บรมานันท์, (กรุงเทพ : พี.เพรส, 2545), หน้า 350.

2.1 เหตุผลและความจำเป็นในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและนำไปสู่การบังคับคดีปกครอง

โดยระบบการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองรัฐโดยกฎหมาย อันประกอบด้วยหลักการสำคัญคือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งหลักการทั้งหลายเหล่านี้จะว่าด้วยการรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยควบคู่ไปกับการธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะของสังคมส่วนรวม ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหลักนิติรัฐดังกล่าว รัฐจึงอาจจำต้องก้าวล่วงเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนในบางกรณี แต่ในการที่รัฐจะสามารถจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้นั้น การกระทำดังกล่าวจะต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดเพียงเท่าที่จำเป็นแก่การธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะของสังคมส่วนรวม อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ จึงจำต้องมีการจัดโครงสร้างขององค์กรต่างๆของรัฐเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐซึ่งกันและกัน รวมทั้งสร้างระบบหรือกลไกที่มีประสิทธิภาพในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม

ทั้งนี้ หลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้องอันนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและนำไปสู่การบังคับคดีปกครอง มีดังต่อไปนี้

2.1.1 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐหรือหลักการปกครองรัฐโดยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานของระบบการปกครองรัฐเสรีประชาธิปไตย โดยได้วางหลักในการรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ประชาชนแต่ละคนสามารถมีอิสระ

สิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้รับรองและให้ความคุ้มครองไว้ อาจจำแนกออกได้เป็น

(ก) สิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคล ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย สิทธิเสรีภาพในเคหสถาน สิทธิเสรีภาพในการติดต่อสื่อสาร สิทธิเสรีภาพในการเดินทางและการเลือกถิ่นที่อยู่ สิทธิเสรีภาพในครอบครัว

(ข) สิทธิเสรีภาพในการเศรษฐกิจ ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ สิทธิเสรีภาพในการมีและใช้ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพในการทำสัญญา

(ต่อหน้าถัดไป)

ในการใช้สิทธิและเสรีภาพดังกล่าว เพื่อพัฒนาบุคลิกภาพของตนทั้งทางกายภาพและทางจิตใจได้ตามที่เห็นสมควร อย่างไรก็ตาม การที่รัฐยอมรับรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญนั้น มิได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ ของรัฐ

อนึ่ง ด้วยเหตุที่รัฐมีภาระหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อตอบสนองของความต้องการส่วนรวมของประชาชนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น รัฐจึงอาจจำเป็นต้องใช้อำนาจก้าวล่วงเข้าไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนไว้ในบางกรณี เพื่อเป็นการคุ้มครองและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะของสังคมส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม ในการที่รัฐจะก้าวล่วงเข้าไปใช้อำนาจเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้นั้น การใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายเป็นรากฐานที่ให้อำนาจแก่รัฐไว้อย่างชัดเจนและเป็นการทั่วไป โดยรัฐจะต้องใช้อำนาจดังกล่าวให้อยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายได้กำหนดไว้ ทั้งในส่วนของรูปแบบ วิธีการ หรือวัตถุประสงค์ในการใช้อำนาจ หากการใช้อำนาจของรัฐดังกล่าวผิดไปจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จะถือได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และส่งผลให้ต้องมีการยกเลิกเพิกถอนการใช้อำนาจดังกล่าวนั้น ตลอดจนต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวด้วย

ทั้งนี้ ด้วยวัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญของหลักนิติรัฐที่มุ่งหมายจะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จึงได้มีแนวความคิดที่จะควบคุมตรวจสอบและจำกัดการใช้อำนาจของรัฐขึ้น ไม่ว่าจะโดยการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลยับยั้งการใช้อำนาจต่างๆ ระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือจะเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจต่างๆ ของรัฐโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

(ต่อ)

(ค) สิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน ได้แก่ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง สิทธิเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เป็นสมาคม หรือเป็นพรรคการเมือง เพื่อดำเนินการทางการเมืองให้เป็นตามความคิดเห็นทางการเมืองของตน รวมตลอดถึงสิทธิเสรีภาพในการลงคะแนนเลือกตั้งและสมัครเข้ารับเลือกตั้ง

2.1.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ ที่ตอบสนองวัตถุประสงค์ตามความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยเป็นการสร้างดุลยภาพของการใช้อำนาจอธิปไตยให้ผูกขาดอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง และแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจแต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน² เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจ รวมทั้งเป็นการควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร

ทั้งนี้ รัฐซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลจะสามารถใช้อำนาจกระทำการต่างๆ อันได้แก่ การนิติบัญญัติ การบริหาร และการตุลาการ³ โดยผ่านองค์กรของรัฐซึ่งได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นผู้ใช้อำนาจกระทำการต่างๆ แทนรัฐและในนามของรัฐ ซึ่งจากหลักการแบ่งแยกอำนาจตามระบบการเมืองการปกครองของรัฐเสรีประชาธิปไตยที่อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ได้มีการแบ่งแยกอำนาจในการกระทำการต่างๆ ทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการให้แก่องค์กรของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจโดยแยกต่างหากจากกัน มิให้ผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งแต่ละองค์กรจะสามารถใช้อำนาจกระทำการได้อย่างเป็นอิสระต่อกัน และสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งถ่วงดุลการใช้อำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร เพื่อให้เกิดดุลยภาพของการใช้อำนาจรัฐขึ้น อย่างไรก็ตาม ในการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจไปใช้ในการกำหนดโครงสร้างการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศนั้น จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางการเมืองการปกครองและวัฒนธรรมที่ดำรงอยู่ในประเทศของตนด้วย³

สาระสำคัญของหลักการแบ่งแยกอำนาจมีหลักการที่แตกต่างกันไป ตามโครงสร้างการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ โดยจะพิจารณาได้จากความสัมพันธ์

² สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, อ่างไว้ใน เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, “รัฐธรรมนูญในแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม”, ใน รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2, นันทวัฒน์ บรมานันท์, (กรุงเทพ : พี.เพรส, 2545), หน้า 333.

* การกระทำการทางนิติบัญญัติ ได้แก่ การตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่ประชาชน

** การกระทำการทางบริหาร ได้แก่ การบังคับให้การต่างๆ เป็นไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้

*** การกระทำการทางตุลาการ ได้แก่ การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

³ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับการแบ่งแยกอำนาจ”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 2 (2537) : 47.

ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหาร* ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการแบ่งแยกอำนาจแบบเด็ดขาดเคร่งครัด** หรือแบบถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน*** แต่อย่างไรก็ตามในการจัดระเบียบโครงสร้างการใช้อำนาจทางตุลาการนั้น จะต้องมึลักษณะเป็นการแบ่งแยกความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายตุลาการออกจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาดเคร่งครัด โดยจะมอบหมายให้องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษารรคดีแต่เพียงผู้เดียว ไม่เปิดโอกาสให้องค์กรอื่นใช้อำนาจนี้ร่วมกับศาล ซึ่งในทางกลับกัน ศาลก็ต้องจำกัดอำนาจของตนเองให้อยู่ภายใต้เฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น โดยไม่สามารถร่วมใช้อำนาจกับองค์กรอื่นๆได้**** เพื่อเป็นหลักประกันความอิสระของศาล และทำให้ศาลอยู่ในวิสัยที่จะพิจารณาพิพากษาคดีได้อย่างปราศจากอคติลำเอียง โดยไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลขององค์กรใดๆ

อย่างไรก็ตาม ในการจัดระเบียบโครงสร้างขององค์กรตุลาการเพื่อพิจารณาวินิจฉัยคดีประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะนั้น บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับกรณีนี้ได้กำหนดไว้แต่เพียงว่า องค์กรตุลาการหรือศาลจะต้องเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษารรคดีเพียงองค์กรเดียว โดยมีได้มีบทบัญญัติใดที่กำหนดว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของศาลหนึ่งศาลใดเท่านั้น ประกอบกับเงื่อนไขและข้อจำกัดตามรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่ก็ได้กำหนดไว้แต่เพียงการห้ามมิให้มีการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาวินิจฉัยคดีใดคดีหนึ่งหรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่แล้ว***** เท่านั้น จึงเห็นได้ว่า หากเป็นการจัดตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลยุติธรรมที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีทั่วไปทั้งปวง จึงสามารถจะกระทำได้ แต่จะต้อง

* โครงสร้างการบริหารการปกครองประเทศของรัฐเสรีประชาธิปไตยโดยส่วนใหญ่ได้จำแนกระบบรัฐบาลออกเป็น ระบบสมัชชา ระบบประธานาธิบดี และระบบรัฐสภา ซึ่งแต่ละระบบจะมีการแบ่งแยกความสัมพันธ์ทางโครงสร้างขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารที่ต่างกันไป

** ระบบประธานาธิบดี จะมีการแบ่งแยกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารออกจากกันอย่างค่อนข้างเคร่งครัด โดยเปิดโอกาสให้แต่ละองค์กรเข้าไปรวมใช้อำนาจกับอีกฝ่ายหนึ่งได้น้อยกรณีมาก

*** ระบบรัฐสภา จะมีการแบ่งแยกองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับระบบประธานาธิบดี แต่จะไม่แบ่งแยกการใช้อำนาจออกจากกันอย่างเด็ดขาดเคร่งครัด โดยเปิดโอกาสให้แต่ละองค์กรสามารถเข้าไปรวมใช้อำนาจของอีกฝ่ายได้ในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน

**** บุคคลที่เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการจะดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกขององค์กรอื่น เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ทางปกครองในเวลาเดียวกันกับที่เป็นผู้พิพากษาไม่ได้

***** มาตรา 234 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

คำนี้ถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดตั้งศาลตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ด้วย กล่าวคือ ในการจัดตั้งบรรดาศาลทั้งหลายขึ้นใหม่จะต้องจัดตั้งขึ้นโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ* ซึ่งหากศาลใดมิได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ ศาลนั้นย่อมไม่เป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี** และนอกจากนี้ ศาลที่ได้จัดตั้งขึ้นจะต้องมีลักษณะขององค์กรทางตุลาการอย่างครบถ้วน โดยศาลดังกล่าวจะต้องใช้อำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีกระบวนการที่เปิดเผยและเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้โต้แย้งเพื่อปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน โดยหลังจากกระบวนการดังกล่าวแล้ว ศาลจึงจะออกคำสั่งเพื่อระงับข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ซึ่งศาลจะต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งของตนเพื่อแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ออกคำสั่งดังกล่าว และที่สำคัญก็คือ คำสั่งของศาลที่ว่ากันไปตามกฎหมายแล้วจะต้องเป็นที่ยุติ ไม่สามารถจะรื้อฟื้นคดีขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่ให้เปลี่ยนแปลงไปจากคำสั่งเดิมได้ เว้นแต่กรณีการแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อยเท่านั้น ซึ่งหากคู่ความฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งดังกล่าวของศาล คู่ความจะมีสิทธิได้แต่เพียงการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งดังกล่าวต่อศาลที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าศาลที่ออกคำสั่งเดิม และเมื่อได้มีการอ่านคำสั่งของศาลสูงสุดให้คู่ความในคดีฟังแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมถึงที่สุด และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีของศาล ศาลจะต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ปราศจากอคติลำเอียง และไม่ถูกแทรกแซงหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันจากองค์กรของรัฐอื่นและจากกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ

โดยจะเห็นได้ว่า ในการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากออกจากอำนาจหน้าที่ของศาลยุติธรรม โดยเป็นศาลที่ประกอบด้วยคุณลักษณะขององค์กรทางตุลาการอย่างครบถ้วน และปราศจากการแทรกแซงใดๆขององค์กรอื่น ดังนั้น การจัดตั้งศาลปกครองจึงไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งในทางทฤษฎีการเมืองการปกครองและตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

* มาตรา 234 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

** คำสั่งศาลฎีกาที่ 921/2536

2.1.3 หลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

เนื่องด้วยความต้องการของมนุษย์แต่ละคนมีอยู่อย่างมากมาย ไม่จำกัด ไม่ว่าจะเป็นความต้องการในสิ่งจำเป็นในการดำรงชีวิตหรือปัจจัยสี่ ตลอดจนความต้องการที่จะได้รับบริการหรือสิ่งอำนวยความสะดวกในการดำเนินชีวิตประจำวัน ซึ่งความต้องการทั้งหลายของมนุษย์จะมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปตามความเจริญก้าวหน้าของ เศรษฐกิจและสังคมในแต่ละยุคสมัย ดังนั้น เมื่อมนุษย์เกิดมาต่างมีความต้องการส่วนตัวของตนเช่นนี้ มนุษย์จึงได้เริ่มมีการดำเนินกิจกรรมต่างๆเพื่อให้ได้มาซึ่งสิ่งของและบริการสำหรับสนองความต้องการส่วนตัวของตน และเกิดเป็นการหมุนเวียนทางเศรษฐกิจขึ้นในสังคม ทั้งนี้ เมื่อมนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมจึงมีความต้องการบางอย่างร่วมกัน โดยเรียกได้ว่าเป็นความต้องการของส่วนรวม ซึ่งความต้องการส่วนรวมขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่อยู่รวมกันในสังคมก็คือ ความต้องการที่จะได้รับความสงบสุขและความมั่นคงปลอดภัยในการดำรงชีวิต อยู่ในสังคม และความต้องการที่จะได้รับความสะดวกสบายต่างๆในการดำเนินชีวิตประจำวัน ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาอบรม การคมนาคมสื่อสาร หรือการสาธารณสุขูปโภคต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ความต้องการทั้งหลายของมนุษย์อาจไม่ได้รับการสนองตอบอย่างเพียงพอจากกิจการที่มนุษย์จัดทำขึ้น เพราะกิจการของมนุษย์ดังกล่าว อาจจะสนองความต้องการได้แต่เพียงบางอย่างและยังคงมีความต้องการที่สำคัญอีกมากที่ยังไม่สามารถตอบสนองได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความต้องการร่วมกันของมนุษย์ในสังคม ตัวอย่างเช่น การป้องกันรักษาประเทศ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ หรือการสาธารณสุขูปโภคต่างๆ ดังนั้น หน้าที่ในการสนองตอบความต้องการส่วนรวมทั้งหลายเหล่านี้ จึงตกเป็นหน้าที่สำคัญในทางปกครองของรัฐที่จะต้องเข้าแทรกแซงดำเนินการจัดทำกิจการต่างๆเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนในสังคม โดยมีประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสาระสำคัญและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจการ

จากหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการองค์ประกอบที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่ได้กำหนดอย่างชัดเจนไว้ในรัฐธรรมนูญถึงการจัดระเบียบโครงสร้างอำนาจของรัฐ โดยได้แบ่งแยกอำนาจของรัฐออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ อำนาจทางนิติบัญญัติ อำนาจทางบริหาร และอำนาจทางตุลาการ และได้มอบหมายให้องค์กรของรัฐต่างๆ เป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทน ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งในการจัดระเบียบโครงสร้างการใช้อำนาจทางบริหาร

* มาตรา 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, อ้างไว้แล้วใน (16)

รัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้คณะรัฐมนตรี เป็นองค์กรหลักที่ใช้อำนาจทางบริหารในการ กำหนดและดำเนินนโยบายการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายและ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจทางบริหารของคณะรัฐมนตรีได้มีการ แบ่งแยกอำนาจหน้าที่ออกเป็น 2 ฝ่าย ได้แก่

(ก) ฝ่ายรัฐบาล มีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองในการ กำหนดนโยบายทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในด้านการเมืองการปกครองและในด้าน เศรษฐกิจ โดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ เช่น การดำเนินการเกี่ยวกับความสัมพันธ์ ระหว่างประเทศ หรือการกระทำที่เกี่ยวกับสภาพ เป็นต้น

(ข) ฝ่ายปกครอง ประกอบด้วยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ ของรัฐภายในองค์กรฝ่ายบริหาร โดยมีอำนาจหน้าที่เป็นปกติประจำในการควบคุมและบังคับ การต่างๆให้เป็นไปตามกฎหมายและนโยบายคำสั่งของฝ่ายรัฐบาล ทั้งที่เป็นการใช้อำนาจ ทางปกครองเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัยของประชาชนในสังคม และการดำเนินการให้บริการสาธารณะต่างๆ เพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชน

โดยจะเห็นได้ว่า สาระสำคัญและวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรม ทั้งหลายของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงปลอดภัย ของประชาชน หรือจะเป็นการให้บริการสาธารณะต่างๆ จะถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจกรรมที่ เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะอันเป็นการตอบสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของ ประชาชนทั้งสิ้น โดยฝ่ายปกครองมีภาระหน้าที่ที่จะต้องตอบสนองเพื่อจัดทำกิจกรรมดังกล่าว นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อประโยชน์สาธารณะนั้นได้แสดงออกโดยเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติ บัญญัติหรือรัฐสภาได้ตราขึ้นแล้ว*** ฝ่ายปกครองก็มีโอกาสที่จะปฏิเสธไม่ดำเนินการ

* มาตรา 201 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

** กิจกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองประเภทนี้ บางกรณีอาจเรียกว่า กิจกรรมตำรวจทาง ปกครอง โดยมีลักษณะเป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียวในการควบคุมหรือจำกัดสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เพื่อรักษาป้องกันไม่ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของ การทำนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการทั่วไปในการวาง กฎเกณฑ์ระเบียบต่างๆ หรือจะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่มีผลเป็นการออกคำสั่งเฉพาะรายเพื่ออนุมัติ อนุญาต หรือปฏิบัติการใดๆเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

*** กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่ได้กำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานทางปกครองของรัฐ จะต้องดำเนินกิจกรรมใดๆนั้น ถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาของผู้แทนปวงชนส่วนใหญ่ ของประเทศ อันเป็นการแสดงความต้องการร่วมกันของประชาชนในสังคม และเป็นการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว เพื่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม

ตามภาระหน้าที่ของตน ซึ่งหากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตอบสนองจัดทำกิจกรรมดังกล่าวแล้ว จะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายปกครอง และอาจต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการดังกล่าวนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์สาธารณะของฝ่ายปกครอง จึงอาจมีบางกรณีที่ฝ่ายปกครองจะต้องใช้เอกสิทธิ์พิเศษ* หรือจำเป็นจะต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์พิเศษในทางปกครองบางประการ** อันอาจจะก่อให้เกิดสิทธิหรือภาระหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองที่มากกว่ากรณีปกติทั่วไปในการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น

อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองดังกล่าว ก็ยังคงต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่จะต้องเคารพและดำเนินการอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลไปกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกฎหมายย่อมให้ความสำคัญคุ้มครองต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะดำเนินกิจกรรมตามอำนาจหน้าที่ของตนได้เท่าที่จำเป็นและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเท่านั้น แต่หากฝ่ายปกครองได้ดำเนินกิจกรรมอันเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ เพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม*** หรือที่ไม่ใช่ประโยชน์สาธารณะที่ตนต้องตอบสนองแล้ว องค์การตุลาการหรือศาลจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว โดยอาจสั่งการให้เพิกถอนการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่มิชอบนั้นเสีย และ/หรืออาจมีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน

* ตัวอย่างเช่น เอกสิทธิ์พิเศษของฝ่ายปกครองในการใช้อำนาจทางปกครองฝ่ายเดียว เพื่อควบคุมหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่อาจจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในสังคม หรือเพื่อให้บริการสาธารณะสามารถตอบสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ เป็นต้น

** ตัวอย่างเช่น หลักเกณฑ์พิเศษในการดำเนินกิจกรรมการให้บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง ได้แก่ หลักความเสมอภาคที่มีต่อการบริการสาธารณะ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ และหลักการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงได้ของบริการสาธารณะ โดยฝ่ายปกครองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการทั้งหลายดังกล่าว เพื่อเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน

*** การกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือเพื่อประโยชน์ของกลุ่ม อันมิใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว จะถือว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าว เป็นไปโดยมิชอบด้วยวัตถุประสงค์หรือเป็นไปโดยบิดผัน ซึ่งศาลจะต้องพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าว

2.1.4 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

ด้วยแนวความคิดของหลักนิติรัฐที่ว่าด้วยระบบการปกครองรัฐ โดยกฎหมาย อันจะนำไปสู่การคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจของรัฐโดยมิชอบ โดยกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งหลายจะเป็นทั้งแหล่งที่มา ในการใช้อำนาจ และเป็นขอบเขตหรือข้อจำกัดในการกระทำหรือการใช้อำนาจของรัฐต่างๆ ซึ่งองค์กรผู้ใช้อำนาจจะต้องเคารพและปฏิบัติตาม ทั้งนี้ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เป็น แหล่งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจของรัฐโดยองค์กรต่างๆ อาจเป็นได้ทั้งกฎเกณฑ์แห่ง กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทางรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหาร กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มาจากบรรทัดฐานคำพิพากษา หรือกฎเกณฑ์แห่ง กฎหมายอันมีที่มาจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งหลายเหล่านี้ จะรวมกันเป็นที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมาย⁴ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับผูกพันครอบคลุม องค์กรของรัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่าย ตุลาการ ที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตามโดยไม่ใช้อำนาจใดๆ ให้ขัดหรือแย้งกับกฎเกณฑ์แห่ง กฎหมายทั้งหลายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการใช้อำนาจที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายจะบังเกิดประสิทธิผล อย่างแท้จริงขึ้นได้ หากได้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการควบคุมตรวจสอบ ความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจต่างๆของรัฐ อันจะนำมาซึ่งวัตถุประสงค์ของหลักนิติ รัฐในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ทั้งนี้ ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเพื่อสนองตอบ ความต้องการของประชาชนและธำรงรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะของสังคมส่วนรวม หรือที่เรียกว่า การกระทำทางปกครอง ซึ่งอาจจำแนกประเภทได้ ดังต่อไปนี้

(ก) *นิติกรรมทางปกครอง* หมายถึง การกระทำหรือการใช้อำนาจทาง ปกครองซึ่งแสดงออกให้ปรากฏถึงเจตนาใดๆของฝ่ายปกครอง ที่มุ่งจะก่อให้เกิดผลทาง กฎหมายที่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน โดยนิติสัมพันธ์ดังกล่าว จะมีผลเป็นการก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระวัง หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือ หน้าที่ใดๆระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน โดยที่เอกชนที่เป็นคู่กรณีในนิติสัมพันธ์ดังกล่าว

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ที่มาของกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา (2547), พิมพ์ครั้งที่ 4, หน้า 122.

ไม่จำเป็นต้องให้ความยินยอมแต่อย่างใด ทั้งนี้ นิติกรรมทางปกครองอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่

(ก.1) นิติกรรมทางปกครองที่เป็น“กฎ”^{*} หมายถึง บทบัญญัติของฝ่ายปกครองที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นๆ^{**}

(ก.2) นิติกรรมทางปกครองที่เป็น “คำสั่งทางปกครอง”^{***} หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เพื่อสั่งการ อนุญาต อนุมัติ วินิจฉัยอุทธรณ์ รับรอง หรือรับจดทะเบียน โดยมีผลบังคับใช้แก่กรณีใดกรณีหนึ่ง และ/หรือ แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว^{****}

(ข) ปฏิบัติการทางปกครอง หมายถึง การกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ไม่ใช่*นิติกรรมทางปกครอง* กล่าวคือ ปฏิบัติการทางปกครอง

^{*} ตัวอย่างแนวคำสั่งศาลปกครองที่วินิจฉัยในประเด็นนี้ ตัวอย่างเช่น

(1) คำสั่งที่ 551/2547 กระทรวงศึกษาธิการ (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ออกประกาศกำหนดเขตพื้นที่การศึกษา ให้เขตพื้นที่การศึกษาแพร่ไปตั้งอยู่ที่อำเภอคลอง ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง ประกาศดังกล่าวนั้นไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีลักษณะที่เป็น “กฎ” ตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

(2) คำสั่งที่ 352/2546 คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดสุพรรณบุรี ได้ประกาศ เรื่อง กำหนดเส้นทางสำหรับการขนส่งประจำทางด้วยรถโดยสาร ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 28 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2545 ประกาศฉบับนี้จึงมีลักษณะเป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ประกาศดังกล่าวของผู้ฟ้องคดี จึงมีสถานะเป็น “กฎ” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

^{**} มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 และ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

^{***} ตัวอย่างแนวคำสั่งศาลปกครองที่วินิจฉัยในประเด็นนี้ ตัวอย่างเช่น

(1) คำสั่งที่ 224/2546 ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยแทนการจัดสรรที่ดินของคณะกรรมการสำรวจความต้องการ อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี ถือเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

(2) คำสั่งที่ 285/2546 คำสั่งไม่อนุมัติให้นักโทษเด็ดขาดได้พักการลงโทษ ถือว่าเป็น “คำสั่งทางปกครอง” หากใช่เป็นส่วนหนึ่งในระบบทัณฑวิทยาซึ่งเป็นการบังคับโทษตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่

(3) คำสั่งที่ 331/2546 คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชุดใช้เงินค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 เป็นคำสั่งทางปกครอง

^{****} มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

เป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่ขาดลักษณะสำคัญของนิติกรรมทางปกครอง ประการใดประการหนึ่งตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยอาจมีลักษณะเป็นการกระทำในกระบวนการพิจารณาเพื่อออกนิติกรรมทางปกครองขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง หรืออาจเป็นการกระทำที่เป็นมาตรการบังคับทางปกครองของฝ่ายปกครอง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนิติกรรมทางปกครองที่ได้มีการออกมาใช้บังคับก่อนหน้านั้น โดยมีได้มีการแสดงออกถึงเจตนาใดๆของฝ่ายปกครองที่จะก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่เป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการบังคับทางปกครอง อาจเป็นนิติกรรมทางปกครองได้ในบางกรณี เช่น การกำหนดค่าปรับทางปกครอง** เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งได้วางหลักการที่กำหนดให้องค์ของรัฐทุกองค์กร รวมทั้งฝ่ายปกครอง จะกระทำการหรือใช้อำนาจใดๆ ที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของเอกชนคนใดคนหนึ่งได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการหรือใช้อำนาจดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า

* ตัวอย่างแนวคำสั่งศาลปกครองที่วินิจฉัยในประเด็นนี้ ตัวอย่างเช่น

(1) คำสั่งที่ 638/2547 คำสั่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง เป็นเพียงขั้นตอนการดำเนินการภายในของเจ้าหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในการที่ผู้มีอำนาจจะวินิจฉัยหรือดำเนินการทางวินัยต่อไป ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวจึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง (คำสั่งที่ 240/2547, 177/2546 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

(2) คำสั่งที่ 353/2546 มติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ 1/2544 เมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2544 นั้น เป็นขั้นตอนภายในขั้นตอนหนึ่งก่อนจะมีการออกคำสั่งทางปกครอง ไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายหรือก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลภายนอกแต่ประการใด มติดังกล่าวจึงยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีจะนำมาเป็นเหตุในการฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าวได้ (คำสั่งที่ 336/2545 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน)

(3) คำสั่งที่ 350/2545 ขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช.แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนไปจนกระทั่งการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ แล้วส่งสำนวนให้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณาว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ อยู่ในขั้นตอนการเตรียมการของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งตรงกับความหมายของคำว่า “การพิจารณาทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การดำเนินการในขั้นตอนดังกล่าว ยังไม่มีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี

** หมวด 3 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

กฎหมายจะเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจกระทำการต่างๆของฝ่ายปกครอง⁵ กล่าวคือ

2.1.4.1 กฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ การกระทำหรือการใช้อำนาจใดๆของฝ่ายปกครองต้องได้รับมอบอำนาจจากกฎหมาย และกฎหมายที่จะให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการต่างๆที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยประชาชนเอง หรือโดยความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ดังนั้น กฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจของฝ่ายปกครองในการกระทำการต่างๆที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา อันได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติต่างๆ รวมทั้งกฎหมายลำดับรองของฝ่ายบริหารที่ตราขึ้นโดยได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งจะมีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติที่รัฐสภาตราขึ้น ทั้งนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการกระทำการต่างๆนั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย มิฉะนั้นกฎหมายฉบับดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับไม่ได้ เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่มีขัดด้วยรัฐธรรมนูญ**

นอกจากนี้ กฎหมายเป็นแหล่งที่มาของอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์เป็นบทบัญญัติที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง รวมทั้งจะต้องเป็นบทบัญญัติที่มีความแน่นอนชัดเจน โดยระบุไว้อย่างแจ่มชัดถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการกระทำการต่างๆของฝ่ายปกครอง และบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรา

⁵ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง”, อ้างแล้วใน (4), หน้า 194.

* พระราชกำหนด ซึ่งเป็นกฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง อาจมีผลบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติต่างๆที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตราขึ้น โดยพระราชกำหนดจะเป็นเพียงกฎหมายชั่วคราวของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองที่จะต้องเสนอต่อฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาเพื่อพิจารณา ซึ่งหากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาลงมติอนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็จะมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป และถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่ได้รับความยินยอมจากฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทยแล้ว

** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 6 รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้

กฎหมายนั้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง*

2.1.4.2 กฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครอง โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ได้วางขอบเขตหรือข้อจำกัดในการกระทำหรือการใช้อำนาจต่างๆ ของฝ่ายปกครองที่จะต้องไม่กระทำการหรือใช้อำนาจเกินขอบเขตหรือข้อจำกัด ที่กฎหมายทั้งหลายได้กำหนดไว้** รวมทั้งจะต้องเคารพกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่า โดยจะกระทำการหรือใช้อำนาจตามกฎหมายใดๆ นอกขอบเขตหรือข้อจำกัดของกฎหมายที่มีศักดิ์สูงกว่ามิได้ ทั้งนี้ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองนั้น นอกจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและบทบัญญัติในกฎหมายที่ตราขึ้นหรือได้รับความยินยอมโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะที่ฝ่ายปกครองกระทำการแล้ว ยังมีหลักกฎหมายทั่วไปอื่นๆ ที่สำคัญที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการต่างๆ ของฝ่ายปกครอง ดังต่อไปนี้

2.1.4.2.1 *หลักความได้สัดส่วน* ซึ่งประกอบด้วยหลักความสัมฤทธิ์ผลและหลักความจำเป็นในการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยเป็นหลักการที่เรียกร้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายอันจะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยส่วนรวม กับประโยชน์อันมหาชนจะพึงได้รับจากมาตรการใด มาตรการหนึ่งที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับ โดยมาตรการที่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจและกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือเสรีภาพของ

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นไม่ได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

** กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เป็นข้อจำกัดอำนาจกระทำการของฝ่ายปกครองอาจเป็นได้ทั้งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรและที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยอาจอยู่ในรูปแบบของกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทางรัฐธรรมนูญ กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายที่มาจากบรรทัดฐานคำพิพากษา หรือกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายอันมีที่มาจากสนธิสัญญา ระหว่างประเทศ ซึ่งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งหลายเหล่านี้ จะรวมกันเป็นที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมายในการกระทำหรือการใช้อำนาจต่างๆ ขององค์กรของรัฐ

ประชาชนน้อยที่สุดนั้น เมื่อนำมาบังคับใช้แล้วย่อมก่อให้เกิดทั้งประโยชน์และโทษ ในขณะเดียวกัน ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับมาตรการนั้น ได้แก่ การรักษาหรือ การก่อให้เกิดประโยชน์สาธารณะที่กฎหมายฉบับที่ให้อำนาจประสงค์จะให้ความคุ้มครอง หรือจะเกิดขึ้น ส่วนโทษที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการนั้น ได้แก่ ผลกระทบต่อสิทธิ หรือเสรีภาพด้านต่างๆของประชาชนและ/หรือประโยชน์สาธารณะด้านอื่นๆ ดังนั้น การกระทำ หรือการใช้อำนาจทางปกครองใดๆของฝ่ายปกครองที่มีขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชน จะต้องเกิดผลเป็นการรักษาหรือก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนได้มากกว่าความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่เอกชนและ/หรือแก่สังคมโดยรวม⁶ หากมาตรการใดๆที่กฎหมายได้ให้อำนาจ แก่ฝ่ายปกครองเพื่อออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนและได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน และ/หรือแก่สังคมโดยรวมมากกว่าประโยชน์ที่มหาชนจะพึงได้รับแล้ว จะถือเป็น มาตรการที่มีชอบและไม่มีผลใช้บังคับ โดยฝ่ายปกครองจะต้องละเว้นจากการใช้อำนาจ ในการกระทำการดังกล่าว เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์สาธารณะ ของสังคมโดยรวม

2.1.4.2.2 *หลักความเสมอภาค* กล่าวคือ สิทธิของประชาชน ที่จะได้รับการปฏิบัติจากองค์กรของรัฐอย่างเท่าเทียมกัน⁷ โดยองค์กรต่างๆของรัฐซึ่งรวมทั้ง ฝ่ายปกครองด้วย จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติ ต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน หากการใดที่ฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกัน หรือปฏิบัติ ต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน การนั้นย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค และหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล

2.1.4.2.3 *หลักความเป็นกลาง* หลักการนี้ได้วางหลักไว้ เพื่อจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองที่มีส่วนได้เสียในการกระทำหรือการใช้อำนาจใดๆ ไม่ว่าจะการดังกล่าวจะมีหรือไม่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อประสิทธิภาพในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่จะใช้อำนาจโดยสุจริต โปร่งใส และเป็นกลาง รวมทั้งเป็นการให้ความคุ้มครองและประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ในอีกทางหนึ่ง

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้วใน (4), หน้า 208-209.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 30 วรรคหนึ่ง บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครอง ตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

2.1.4.2.4 *หลักการรับฟังความ* เป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้บุคคลมีสิทธิที่จะปกป้องนิติฐานะของตนจากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยในการใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองที่อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลใด ฝ่ายปกครองจะต้องแจ้งข้อเท็จจริงที่ตนใช้เป็นเหตุผลในการออกคำวินิจฉัยสั่งการให้บุคคลที่จะได้รับความเสียหายจากคำวินิจฉัยสั่งการนั้นทราบ และให้โอกาสบุคคลผู้นั้นได้โต้แย้งข้อเท็จจริงนั้นและแสดงพยานหลักฐานสนับสนุนข้อโต้แย้งของตน ซึ่งหากฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจวินิจฉัยสั่งการไปโดยไม่เคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ ย่อมทำให้คำวินิจฉัยสั่งการของฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ดังนั้น การกระทำหรือการใช้อำนาจใดของฝ่ายปกครองอันมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน การกระทำหรือการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย ทั้งในฐานะของแหล่งที่มาของอำนาจ ข้อจำกัดของอำนาจ และกระบวนการที่ถูกต้องของการใช้อำนาจ หากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองโดยปราศจากอำนาจ หรือไม่กระทำตามรูปแบบหรือกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ หรือใช้อำนาจโดยบิดเบือนผิดไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือขัดต่อกฎหมายในประการอื่น สภาพบังคับของการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ก็คือ การยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้น โดยผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว อาจร้องขอให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้พิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นเอง หรืออาจฟ้องร้องต่อองค์กรตุลาการเพื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นต่อไป

2.1.5 *หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน*

ด้วยระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น นอกจากจะเป็นระบบการเมืองแล้ว ยังมีความหมายรวมไปถึงระบบการปกครองโดยกฎหมายที่เรียกว่า "นิติรัฐ" ด้วย โดยรัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย มีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐนั้นด้วย ไม่ว่าจะกฎหมายนั้นจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใดก็ตาม เพื่อเป็นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งรัฐและองค์กรของรัฐจะสามารถกระทำหรือใช้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดได้

ก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย รวมทั้งจะต้องกระทำการหรือใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเฉพาะแต่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้และเพียงพอที่จำเป็นเท่านั้น โดยไม่กระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นไปตามหลักการที่ว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้น ในกรณีที่ รัฐ องค์กรของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถควบคุมตรวจสอบและตัดสินปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าว และเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนนั้นได้ ดังนั้น ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรทั้งหลายของรัฐ จึงเป็นระบบสำคัญที่เป็นพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ทั้งนี้ เพื่อสร้างดุลยภาพระหว่างความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

อย่างไรก็ตาม ในการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง ควรจะกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง รวมทั้งมีกระบวนการพิจารณาที่แน่นอนเป็นผู้ควบคุมตรวจสอบถึง *ความชอบด้วยกฎหมาย* ของการใช้อำนาจ^{**} ซึ่งหากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็อาจสั่งการให้เพิกถอนการกระทำหรือการใช้อำนาจนั้นเสีย และ/หรืออาจมีการชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย โดยต้องคำนึงถึงการประสานประโยชน์สาธารณะอันเป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายของฝ่ายปกครอง ให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

กฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐและฝ่ายปกครองในการที่จะจำกัดการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนใดคนหนึ่งได้นั้น จะต้องเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยประชาชนเองหรือโดยความยินยอมขององค์กรนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ซึ่งจะถือว่าเป็นกฎหมายที่ผู้แทนของปวงชนได้ตราขึ้นจากการแสดงเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน และเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชนเท่านั้นที่จะสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ นอกจากนี้ กฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐและฝ่ายปกครองดังกล่าว ยังจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนป้องกันมิให้การใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนแต่ละคนไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่น ๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะของส่วนรวม

^{**} ในการควบคุมตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้น ศาลควรจำกัดอำนาจโดยไม่ควรถ่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบถึงดุลพินิจหรือความเหมาะสมในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้มีเจตนารมณ์ที่ว่าด้วย “การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เพิ่มขึ้น ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ” ซึ่งจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีความครอบคลุมการแก้ไขปัญหาข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับก่อนๆ โดยมีจุดมุ่งหมายให้เกิดการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองขึ้น โดยเน้นเป้าหมายหลักในการขยายสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการเมือง เพิ่มกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยประชาชนเพื่อให้เกิดความสุจริตและโปร่งใสในระบบการเมือง และการทำให้ระบบการเมืองมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพ

โดยสำหรับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น นอกจากบทบัญญัติซึ่งกำหนดกลไกการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ยังได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้โดยตรง อาทิเช่น การออกเสียงประชามติ การเข้าชื่อเสนอให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง เป็นต้น รวมทั้งยังได้กำหนดให้มีกลไกการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เรียกว่า “องค์กรอิสระ” เพื่อทำหน้าที่หลักในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยชอบ และเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ให้องค์กรอิสระแต่ละองค์กรในลักษณะที่เป็นองค์กรที่มีอำนาจเฉพาะในแต่ละด้าน ตลอดจนกำหนดให้มีหลักประกันความเป็นอิสระและเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอิสระด้วย

ทั้งนี้ “ศาลปกครอง” ถือเป็นองค์กรใหม่ที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้เป็นองค์กรอิสระที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีข้อพิพาทอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐฝ่ายปกครอง เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง และเป็นหลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐในทางปกครอง

* องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

2.1.6 หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

ท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้กฎเกณฑ์กติกาของสังคม และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ใช้อยู่ในแต่ละประเทศ จำเป็นจะต้องมีการปรับเปลี่ยนไปตามยุคตามสมัย โดยประเทศต่างๆได้ให้ความสำคัญต่อการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี อันมีจุดประสงค์ร่วมกันในการเสริมสร้างสงบสุขให้แก่ประชาชน เชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน สร้างเสถียรภาพความมั่นคงของประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนมีการพัฒนาประเทศอย่างสมดุลและยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนาประเทศไทยที่ผ่านมา ได้มุ่งเน้นถึงการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจเพื่อเปลี่ยนจากสังคมเกษตรกรรม มาสู่สังคมอุตสาหกรรม โดยละเลยผลกระทบที่มีต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากร สิ่งแวดล้อม หรือความสัมพันธ์ของชุมชนและครอบครัว จึงทำให้เกิดการขาดสมดุลระหว่าง พัฒนาการทางเศรษฐกิจกับพัฒนาการทางสังคมและการเมือง ซึ่งในขณะที่เศรษฐกิจพัฒนาปรับตัวไปได้อย่างก้าวหน้า รวดเร็ว และต่อเนื่อง แต่พัฒนาการทางสังคมและการเมืองปรับตัวช้า ล้าหลัง และขาดเสถียรภาพความมั่นคง

ด้วยภาวะการณ์ขาดสมดุลระหว่างพัฒนาการทางเศรษฐกิจกับพัฒนาการทางสังคมและการเมืองเช่นนี้ จึงก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในประเทศไทย ซึ่งสาเหตุหลักของปัญหาทั้งหลายดังกล่าวมาจากการที่ภาครัฐ โดยเฉพาะระบบราชการ ไม่สามารถปรับตัวให้ทันและตอบสนองต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมของโลก ขาดกลไกและกระบวนการที่เป็นระบบในการจัดการประสาน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* โครงสร้างและระบบการบริหารแบบดั้งเดิมของประเทศไทยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้านให้แก่หน่วยงานของรัฐ และจัดลำดับของอำนาจหน้าที่และการควบคุมแบบบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งทำให้การบริหารเป็นไปด้วยความล่าช้า เต็มไปด้วยขั้นตอน และขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานในลักษณะที่มองผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นใหญ่กว่าผลประโยชน์ที่คับแคบของหน่วยงาน โดยระบบการบริหารตามโครงสร้างดังกล่าวจึงไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่กำลังเกิดขึ้นได้

ประโยชน์ของประชาชน* รวมถึงขาดระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีประสิทธิภาพและครอบคลุม** จึงทำให้ภาครัฐและระบบราชการไทยมีความอ่อนแอ ล้าสมัย ขาดเสถียรภาพความมั่นคง และไม่สามารถบริหารจัดการประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้สังคมเสื่อมศรัทธาในภาครัฐและระบบราชการ ทั้งในด้านการบริหารและการทุจริต แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ

จากวิกฤตปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมที่เกิดขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงและเสริมสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีขึ้นใหม่ โดยวางแนวทางสู่การปฏิรูประบบการเมืองการปกครองให้มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใส มุ่งเน้นการคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน มีการเชื่อมโยงระหว่างภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชนเข้าด้วยกัน ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้มีการปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารจัดการประเทศในหลายประการ โดยมีสาระสำคัญเป็นการสร้างระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในสังคมไทย โดยเน้นถึงการให้หลักประกันและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจของภาครัฐมากขึ้น เพื่อเป็นการประสานประโยชน์สาธารณะของส่วนรวมให้เกิดความสมดุลเป็นธรรมและเสมอภาค การปรับเปลี่ยน

* การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจจากเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรม เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องปรับตัวจากสังคมชนบทไปสู่สังคมเมือง ทำให้วิถีชีวิตทางสังคมของไทยต้องเปลี่ยนแปลงไปสู่การดำเนินชีวิตในรูปแบบสมัยใหม่ ซึ่งทำให้มีผลกระทบต่อสภาพจิตใจ วัฒนธรรม และวิถีชีวิตโดยรวม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวก่อให้เกิดความแตกต่าง การขาดแคลน ความขัดแย้ง และปัญหาสังคมรูปแบบใหม่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ชุมชนแออัด ยาเสพติด สิ่งแวดล้อม การแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด การขาดแคลนบริการพื้นฐานทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา สาธารณสุข และมาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ยังอยู่ในระดับต่ำ นอกจากนี้ ระบบราชการยังมีรูปแบบการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจ ซึ่งมีได้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

** ที่ผ่านมากฎหมายส่วนใหญ่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจได้อย่างกว้างขวางจนเกิดกรณีที่มีการใช้และตีความกฎหมายมาตราเดียวกันโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างคนกันแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง นอกจากนั้น กฎหมายก็ไม่ได้สร้างกลไกให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจก่อนการมีคำสั่งและมีได้เปิดโอกาสให้เอกชนร้องขอให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ นอกจากการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นเรื่องที่เอกชนไม่ต้องการที่จะเป็นความกับทางราชการ การที่กฎหมายมีสภาพเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจให้โทษแก่เอกชนแต่ละคนได้ตามใจชอบ อันเป็นการใช้อำนาจอุปถัมภ์พรรคพวกและเอกชนได้เต็มที่ และทำให้การใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเป็นไปได้โดยง่าย

บทบาทภาครัฐให้มี การบริหารการปกครองที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งผลลัพธ์ที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนหรือผู้ใช้บริการ และต้องสามารถถูกตรวจสอบได้โดยสาธารณชน*

ทั้งนี้ ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน ปรับปรุงระบบและกลไกต่างๆของทางราชการให้สามารถอำนวยความสะดวกและบริการตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพควบคู่ไปกับการรักษาประโยชน์ของส่วนรวม มีความสุจริต โปร่งใส และชอบธรรมในการใช้อำนาจ มีการกระจายงานให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองทุกขั้นตอน ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การตัดสินใจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ**

อย่างไรก็ตาม ด้วยโครงสร้างและบทบาทของภาครัฐที่มีขนาดใหญ่ และมีอำนาจกว้างขวาง ซึ่งอาจมีการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชน หากไม่มีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีอิสระและมีประสิทธิภาพเพียงพอ ก็จะไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มีการปรับปรุงแก้ไขระบบโครงสร้างและกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ ครอบคลุมกิจกรรมของภาครัฐทุกประเภท และไม่ซ้ำซ้อนซึ่งกันและกัน โดยกำหนดให้มีองค์กรที่มีความเป็นอิสระและมีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการทำงานของภาครัฐ อันได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้มีการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริม

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ระบุเจตนารมณ์ไว้อย่างชัดเจนว่า “เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น” โดยรัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้ประชาชนได้รับสิทธิต่างๆตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ และรัฐจะต้องงดเว้นการกระทำใดๆอันเป็นการแทรกแซงเสรีภาพของประชาชน โดยประชาชนจะใช้ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพ ได้เท่าที่ไม่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

** หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

และผลักดันภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสงบสุข ความปลอดภัยแก่ประชาชน และทำให้การเมือง เศรษฐกิจ สังคม มีเสถียรภาพ เอื้อต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนต่อไป โดยได้วางนโยบายให้หน่วยงานของรัฐเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองและสังคมที่ดีให้เกิดขึ้น โดยได้วางหลักในการปฏิบัติราชการที่ดีให้แก่หน่วยงานของรัฐและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการทำงานด้วยความสุจริตโปร่งใส ตรวจสอบได้ รักษาผลประโยชน์ของทางราชการและ ของประชาชน และมีการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม อย่างไรก็ตาม ภาครัฐจะต้องมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการต่างๆของรัฐ ทั้งในด้านการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.2 วัตถุประสงค์ของการบังคับคดีปกครอง

เนื่องด้วยวัตถุประสงค์และสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ที่มุ่งหมายจะคุ้มครองและให้หลักประกันแก่สิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยได้กำหนดระบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบและจำกัดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะโดยการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐในลักษณะของการตรวจสอบและถ่วงดุลคานอำนาจซึ่งกันและกันในระหว่งองค์กร และการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในลักษณะอื่นๆ

ทั้งนี้ ในบรรดาระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่นอกเหนือไปจากการตรวจสอบและถ่วงดุลคานอำนาจในระหว่งองค์กรนั้น อาจกล่าวได้ว่าการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการหรือศาล^{*} เป็นระบบที่ให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ดีที่สุด และเหตุผลที่สนับสนุนว่า

^{*} ระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจทางบริหารนั้น มีทั้งการควบคุมการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมตรวจสอบภายในโดยองค์กรฝ่ายบริหาร การควบคุมตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

^{**} การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือศาลนั้น ศาลจะควบคุมตรวจสอบแต่เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยศาลไม่อาจเข้าไปควบคุมตรวจสอบดุลพินิจหรือความเหมาะสมของการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองเกิดจากการใช้ความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์พิเศษในกรณีนั้นๆของฝ่ายปกครองมาพิจารณา ดังนั้น คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองในบางกรณีศาลจึงไม่อาจทบทวนได้อีก

ระบบการควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการหรือศาลสามารถให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ดีกว่าระบบอื่นๆ มีเหตุผลสนับสนุนดังนี้

(ก) องค์กรตุลาการหรือศาลเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยต้องดำเนินการในขั้นตอนดังต่อไปนี้⁷

(ก.1) รับฟังข้อเท็จจริงที่เป็นมูลเหตุให้เกิดข้อพิพาท กล่าวคือการพิจารณาวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงตามที่โจทก์และจำเลยกล่าวอ้างในคำฟ้องหรือคำให้การเกิดขึ้นจริงหรือไม่นั้น ย่อมเป็นไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาสืบสนับสนุนข้ออ้างของตนหรือหักล้างข้ออ้างของฝ่ายตรงข้าม

(ก.2) การตีความหรือการหยั่งทราบความหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ใช้บังคับแก้คดี

(ก.3) การนำบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาปรับกับข้อเท็จจริงแห่งคดีที่รับฟังเป็นยุติแล้ว และ

(ก.4) การออกคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่กรณีแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร

(ข) คำสั่งขององค์กรตุลาการหรือศาลที่ว่าตามกฎหมายถึงสิทธิและหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่าย ต้อง“เป็นที่ยุติ” กล่าวคือ เมื่อได้อ่านคำสั่งนั้นให้คู่ความฟังแล้วองค์กรผู้ออกคำสั่งจะรู้สึกดีขึ้นมาพิจารณาเพื่อออกคำสั่งใหม่ให้ผิดแผกแตกต่างไปจากคำสั่งเดิมไม่ได้ เว้นแต่การแก้ไขข้อผิดพลาดเล็กน้อย หากคู่ความฝ่ายใดไม่พอใจคำสั่งนั้นมีสิทธิแต่เพียงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งนั้นต่อองค์กรที่อยู่ในลำดับชั้นสูงกว่าองค์กรผู้ออกคำสั่งเดิม และถ้าองค์กรสูงสุดได้อ่านคำสั่งว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไรให้คู่ความฟังแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อม “เป็นที่ยุติ” หรือ “เสร็จเด็ดขาด”

(ค) กระบวนการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์กรตุลาการหรือศาลจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดเผย กล่าวคือ เปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ โดยการพิจารณาคดีโดยลับเป็นเพียงข้อยกเว้นซึ่งจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดเจนเท่านั้น และต้องเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายได้ปกป้องสิทธิและประโยชน์อันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ โดยให้คู่ความ

⁷ กนิษฐา เชี่ยววิทย์, การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติโดยองค์กรตุลาการ, อ้างไว้ใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ”, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 3 ตอน 2 (2537) : 54-56.

แต่ละฝ่ายมีสิทธินำพยานมาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงกันข้ามได้อย่างเต็มที่

(ง) องค์การตุลาการหรือศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำสั่งของตนเสมอ กล่าวคือ การแสดงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้ตนออกคำสั่งนั้นให้ปรากฏแก่คู่ความและสาธารณชน โดยคำสั่งที่ว่าตามกฎหมายคู่ความแต่ละฝ่ายมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันอย่างไร จะเป็นที่ยอมรับของคู่ความและสาธารณชนหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับว่าเหตุผลที่องค์กรนั้นแสดงประกอบคำสั่งของตน “รับฟังได้” หรือไม่ เป็นสำคัญ

(จ) องค์การตุลาการหรือศาลจะต้องมีความเป็นกลางและปราศจากอคติลำเอียง อนึ่ง องค์การใดองค์กรหนึ่งจะมีความเป็นกลางได้ก็ต่อเมื่อสมาชิกขององค์กรนั้นมีความเป็นอิสระ ไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลกดดันขององค์กรอื่นและของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ทั้งนี้ วิธีการประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทขององค์การตุลาการหรือศาลมีหลายวิธี ตัวอย่างเช่น การให้คู่ความซึ่งเห็นว่าสมาชิกขององค์กรมีส่วนได้เสียในคดีมีสิทธิคัดค้านไม่ให้สมาชิกผู้นั้นร่วมพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท การห้ามมิให้ผู้ใดแสดงความเห็นวิพากษ์วิจารณ์ข้อพิพาทที่อยู่ในระหว่างพิจารณา การกำหนดให้การแต่งตั้ง การถอดถอน การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษทางวินัยสมาชิกขององค์กร ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการซึ่งเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและรัฐสภา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการโยกย้ายสมาชิก แม้ว่าจะเป็นการโยกย้ายไปดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นกว่าเดิมก็ตาม จะกระทำต่อเมื่อได้รับความยินยอมของสมาชิกผู้นั้นแล้วด้วย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ด้วยลักษณะเฉพาะของคดีปกครอง ซึ่งเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย จึงได้มีแนวความคิดที่จะจัดตั้งองค์กรที่มีลักษณะเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองขึ้น โดยรูปแบบในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว อาจจำแนกได้เป็น 2 ระบบ ได้แก่⁸

(1) ระบบศาลเดี่ยว คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองโดยให้ผู้พิพากษาซึ่งมีคุณสมบัติและความรู้ทางกฎหมายเป็นการทั่วไปเป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง ระบบนี้ใช้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์ เช่น อังกฤษ

⁸ ชาญชัย แสงวงศ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (วิญญูชน : กรุงเทพฯ, 2547) , พิมพ์ครั้งที่ 8

อเมริกา และประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบคอมมอนลอว์แบบเดียวกับระบบกฎหมายของอังกฤษ

(2) *ระบบศาลคู่* คือ ระบบที่ให้ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีแพ่งและ คดีอาญาเท่านั้น ส่วนการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้นให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง ซึ่งมีระบบศาลชั้นต้นและศาลสูงสุดของตนเอง มีระบบผู้พิพากษาและองค์กรบริหารงานบุคคลเป็นเอกเทศต่างหากจากระบบศาลยุติธรรม โดยผู้พิพากษาศาลปกครองจะมีคุณสมบัติเฉพาะและมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองเป็นพิเศษ ระบบนี้ให้อยู่ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี เยอรมันนี ออสเตรเลีย และสวีเดน ฯลฯ

อนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงกลไกในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างครอบคลุมและครบถ้วน โดยได้จัดตั้งองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างครอบคลุมทุกลักษณะของการใช้อำนาจ และกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรตุลาการหรือศาลในการควบคุมตรวจสอบถึง *ความชอบด้วยกฎหมาย* ของการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งนอกจากจะมีศาลยุติธรรมเป็นศาลทั่วไปแล้ว รัฐธรรมนูญยังได้จัดตั้ง “ศาลรัฐธรรมนูญ” และ “ศาลปกครอง” ขึ้นใหม่ โดยกำหนดแยกเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรมโดยสิ้นเชิง ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรตุลาการหรือศาลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางดังกล่าว สามารถดำเนินงานของศาลในฐานะที่เป็นองค์กรสำคัญที่มีหน้าที่ในการคุ้มครองรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “ศาลปกครอง” เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง อันเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยกำหนดให้ศาลปกครองเป็น “ระบบศาลคู่” ที่แยกเป็นอิสระจากระบบศาลยุติธรรม โดยจะพิจารณาโครงสร้างการจัดองค์กรและเขตอำนาจของศาลปกครองตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

(ก) โครงสร้างของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ศาลปกครองมีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยเฉพาะ ประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด โดยอาจมีการจัดตั้งศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์ด้วยก็ได้**

(ข) คุณสมบัติของตุลาการศาลปกครอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดคุณสมบัติของตุลาการศาลปกครองไว้แต่เฉพาะกรณีของตุลาการศาลปกครองสูงสุดว่าจะต้องประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิสาขานิติศาสตร์และผู้ทรงคุณวุฒิในการบริหารราชการแผ่นดินในจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนตุลาการในศาลปกครองสูงสุด***

(ค) การบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญได้วางหลักประกันความอิสระของตุลาการศาลปกครอง โดยกำหนดให้มี “คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง” ซึ่งแยกต่างหากจากคณะกรรมการตุลาการของศาลยุติธรรม เพื่อทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้ง การให้พ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการศาลปกครอง**** และห้ามมิให้มีการดำรงตำแหน่งกรรมการในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือกรรมการตุลาการของศาลอื่นในเวลาเดียวกัน ไม่ว่าการดำรงตำแหน่งนั้นจะเป็นการดำรงตำแหน่งกรรมการโดยตำแหน่ง หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ*****

(ง) หน่วยงานธุรการของศาลปกครอง รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระ ทั้งในด้านการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด*****

ทั้งนี้ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการพิจารณาพิพากษาคดีข้อพิพาททางปกครอง อันเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ

* คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ได้แก่ คดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

** มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

*** มาตรา 277 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

**** มาตรา 277 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

***** มาตรา 254 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

***** มาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง จึงเป็นเหตุผลและความจำเป็นที่ ต้องมีการบังคับคดีปกครองขึ้น โดยพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการบังคับคดีปกครองได้ ดังต่อไปนี้

2.2.1 เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครอง และเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วถึงลักษณะของการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบถึงความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำหรือการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆของรัฐ ทั้งนี้ ในการควบคุม ตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของ ฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกโดยรวมว่า “การกระทำทางปกครอง” อันมีหลักการพื้นฐานมาจาก “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” นั้น มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้⁹

2.2.1.1 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในทาง รูปแบบ ในกรณีนี้องค์กรตุลาการหรือศาลจะพิจารณาถึงความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครอง จากหลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ กระบวนการขั้นตอน และรูปแบบของการกระทำตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ

2.2.1.1.1 หลักเกณฑ์ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ อาจแยกพิจารณาออกเป็นอำนาจหน้าที่ในทาง ภารกิจและอำนาจหน้าที่ในทางพื้นที่รับผิดชอบ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็น ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ก็ยังมีได้หมายความว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะเป็นผู้มีอำนาจ กระทำการได้โดยชอบ โดยในกรณีนี้ยังคงต้องตรวจสอบต่อไปว่าเจ้าหน้าที่ที่จะกระทำ การทางปกครองดังกล่าว มีปัญหาเกี่ยวกับหลักความเป็นกลางในการพิจารณาทางปกครองหรือไม่

2.2.1.1.2 หลักเกณฑ์ในเรื่องของกระบวนการขั้นตอน โดยหลักการพื้นฐานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขั้นตอนในการกระทำหรือการใช้อำนาจ ทางปกครองนั้น มักเป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ อย่างไรก็ดี อาจมีในบางกรณีที่กฎหมายได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนให้เจ้าหน้าที่ต้อง ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด โดยหากเจ้าหน้าที่ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ดังกล่าว อาจส่งผลให้การกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ชอบด้วย

⁹ บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง, (กรุงเทพฯ : วิทยุชน ,2548), พิมพ์ครั้งที่ 1, หน้า 34-49.

กฎหมายได้ ตัวอย่างเช่น หลักการยื่นคำร้อง* หลักการรับฟังความของบุคคลที่เกี่ยวข้อง** หลักการปรึกษาหรือการขอความเห็นชอบจากหน่วยงานอื่น เป็นต้น หลักการต่างๆเหล่านี้เป็น หลักการที่กำหนดในเรื่องของกระบวนการขั้นตอน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของการออก คำสั่งทางปกครอง

2.2.1.1.3 *หลักเกณฑ์ในเรื่องรูปแบบของการกระทำทาง ปกครอง* หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้เป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่งที่อาจส่งผลให้การกระทำทาง ปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยกฎหมายที่กำหนดในเรื่องของรูปแบบของการกระทำทางปกครอง อาจแบ่งออกเป็น กฎหมายปกครองเฉพาะเรื่อง และกฎหมายปกครองกลาง ซึ่งหมายถึงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

ทั้งนี้ ข้อพิจารณาในเรื่องรูปแบบของคำสั่ง ทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ในกรณีที่กฎหมาย เฉพาะได้กำหนดให้ออกคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือ โดยมีได้กำหนดรายละเอียดว่าคำสั่ง ทางปกครองนั้นๆจะต้องมีสาระสำคัญอย่างไรบ้าง ในส่วนนี้จึงต้องนำบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง มาประกอบการพิจารณา กล่าวคือ คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ

* หลักการยื่นคำร้อง เป็นหลักการที่ใช้ในกรณีของการออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของคำสั่งทางปกครองที่เป็นการอนุญาตหรืออนุมัติทั้งหลาย โดยเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจในการออกคำสั่ง ทางปกครองที่เป็นการอนุญาตหรืออนุมัติก็ต่อเมื่อได้มีการยื่นคำร้องมาจากบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อน เจ้าหน้าที่จึงจะ สามารถพิจารณาอนุญาตหรืออนุมัติตามคำขอนั้นได้ ทั้งนี้ การมีคำสั่งอนุญาตหรืออนุมัติโดย ไม่มีคำร้องขอ ย่อม เป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

** ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่เพื่อออกคำสั่งทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในคำสั่ง ทางปกครองที่ไปกระทบสิทธิของคู่กรณี หากเจ้าหน้าที่มิได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้มีโอกาสทราบถึงข้อเท็จจริง และคู่กรณีไม่มีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนในการพิจารณาดังกล่าว ในกรณีเช่นว่านี้ คำสั่ง ทางปกครองนั้น อาจมีความบกพร่องในแง่ของการไม่ดำเนินการตามกระบวนการขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เนื่องจากขั้นตอนดังกล่าวเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการพิจารณาทางปกครอง หากเจ้าหน้าที่ไม่ดำเนินการโดยเคารพ ขั้นตอนดังกล่าวนี้ ย่อมมีผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองได้ (มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539)

วัน เดือน ปี ที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น*

2.2.1.1.4 **หลักการให้เหตุผล** การให้เหตุผลถือเป็นสาระสำคัญในการพิจารณาทางปกครองประการหนึ่ง โดยคำสั่งทางปกครองที่ออกเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ไม่มีการให้เหตุผลไว้ในคำสั่ง อาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม หลักการให้เหตุผลดังกล่าว จะไม่นำมาใช้บังคับกับกรณีคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น หรือกรณีเหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก หรือกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ หรือกรณีที่เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควร หากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ**

* พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 36 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสืออย่างน้อยต้องระบุ วัน เดือนและปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งมีลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้น

** พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

มาตรา 32 เจ้าหน้าที่อาจไม่อนุญาตให้ตรวจดูเอกสารหรือพยานหลักฐานได้ถ้าเป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับ

มาตรา 37 คำสั่งทางปกครองที่ทำเป็นหนังสือและการยืนยันคำสั่งทางปกครอง เป็นหนังสือต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ด้วย และเหตุผลนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ
- (2) ข้อกฎหมายที่อ้างอิง
- (3) ข้อพิจารณาและข้อสนับสนุนในการใช้ดุลพินิจ

นายกรัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายอาจประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดให้คำสั่งทางปกครองกรณีหนึ่งกรณีใดต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งนั้นเอง หรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่งนั้นก็ได้

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่งไม่ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นกรณีที่มีผลตรงตามคำขอและไม่กระทบสิทธิและหน้าที่ของบุคคลอื่น
- (2) เหตุผลนั้นเป็นที่รู้กันอยู่แล้วโดยไม่จำเป็นต้องระบุอีก
- (3) เป็นกรณีที่ต้องรักษาไว้เป็นความลับตามมาตรา 32
- (4) เป็นการออกคำสั่งทางปกครองด้วยวาจาหรือเป็นกรณีเร่งด่วน แต่ต้อง

ให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรในเวลาอันควรหากผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งนั้นร้องขอ

2.2.1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองในทาง
เนื้อหา มีข้อพิจารณาดังต่อไปนี้

2.2.1.2.1 การกระทำทางปกครอง จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับ
กฎหมายทั้งปวง ไม่ว่าจะเป็กฎหมายแม่บทที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการกระทำการ
ตลอดจนกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายทั้งหลายที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ทั้งที่เป็นกฎหมาย
ลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร

2.2.1.2.2 การกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
ในกรณีนี้อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล จะต้องมึพื้นฐานจากการมอบอำนาจ
ให้โดยกฎหมายในการกระทำดังกล่าว แต่ทั้งนี้ กฎหมายแม่บทที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจใน
การกระทำทางปกครองนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายด้วย กล่าวคือ หากกฎหมายที่ให้อำนาจ
นั้นเป็นพระราชบัญญัติ จะต้องพิจารณาว่าพระราชบัญญัตินั้นมีปัญหเกี่ยวกับความชอบ
ด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือหากกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นเป็นกฎหมายลำดับรอง จะต้อง
พิจารณาว่ากฎหมายลำดับรองนั้นมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งต้อง
พิจารณาทั้งความชอบด้วยกฎหมายกับกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และความชอบด้วย
รัฐธรรมนูญด้วย ดังนั้น ในกรณีที่การกระทำทางปกครองออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย
ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ย่อมมีผลทำให้การกระทำ
ทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

2.2.1.2.3 การกระทำทางปกครอง จะต้องไม่มีข้อบกพร่อง
ในการใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่มีอิสระในการเลือก
มาตรการใดมาตรการหนึ่ง หรือที่เรียกว่า “การใช้ดุลพินิจทางปกครอง” เจ้าหน้าที่จะต้องใช้
ดุลพินิจนั้นภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การไม่ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนดย่อม
ทำให้การกระทำทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ทั้งนี้ กรณีที่เป็นการใช้ดุลพินิจ
โดยบกพร่องหรือมิชอบด้วยกฎหมาย อาจพิจารณาได้ดังนี้ (1) การใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่
กฎหมายกำหนด (2) การไม่ใช้ดุลพินิจตามที่กฎหมายกำหนด (3) การใช้ดุลพินิจโดยขัดกับ
วัตถุประสงค์ของกฎหมาย และ (4) การใช้ดุลพินิจละเมิดต่อสิทธิขั้นพื้นฐานหรือหลักกฎหมาย
ปกครองทั่วไป

2.2.1.2.4 การกระทำทางปกครอง จะต้องสอดคล้องกับ “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” โดยพิจารณาถึงความเหมาะสม ความจำเป็น และความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ ของการกระทำทางปกครองนั้นๆ โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

(ก) หลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยความเหมาะสม กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองในการออกมาตรการใดๆมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเลือกมาตรการที่จะสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจดังกล่าวสำเร็จลุล่วงได้

(ข) หลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยความจำเป็น กล่าวคือ ในบรรดามาตรการซึ่งล้วนแต่สามารถทำให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเลือกมาตรการที่จำเป็นที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุด

(ค) หลักเกณฑ์ที่ว่าด้วยความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ ในบรรดามาตรการที่ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน นอกจากจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นแล้ว มาตรการดังกล่าวยังจะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อได้สัดส่วนและสมเหตุสมผลกับประโยชน์ที่ได้รับ

2.2.1.2.5 การกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คำสั่งทางปกครอง ต้องมีความแน่นอนชัดเจน เพื่อให้ผู้รับคำสั่งได้ทราบว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้ผู้รับคำสั่งกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด ทั้งนี้ คำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถทราบได้แน่ชัดว่าใครคือผู้รับคำสั่ง หรือไม่สามารถทราบเจตนาของเจ้าหน้าที่ได้ว่าเจ้าหน้าที่ประสงค์จะให้ผู้รับคำสั่งกระทำการใดหรือไม่กระทำการใด คำสั่งดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้

ด้วยเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังที่ได้กล่าวมานี้ รัฐธรรมนูญจึงเปิดโอกาสให้ผู้ที่ได้รับหรืออาจได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมายนั้น สามารถยกข้อต่อสู้ของตนขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีพิพาททางปกครองต่อ “ศาลปกครอง” ได้ และเมื่อศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว อันมีผลเป็นการควบคุมตรวจสอบ

* หลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักความได้สัดส่วน เป็นหลักการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหาของการกระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้รับคำสั่งหรือต่อผู้อื่น

ว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองใดไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเกิดขึ้นในกรณี ที่การกระทำทางปกครองได้กระทำลงโดยปราศจากอำนาจ หรือไม่ทำตามกระบวนการขั้นตอน หรือรูปแบบอันเป็นสาระสำคัญ หรือใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือการกระทำนั้นขัดต่อกฎหมายในประการอื่นๆ ทั้งนี้ สภาพบังคับของการกระทำที่ไม่ชอบ ด้วยกฎหมายเมื่อศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยแล้วก็คือ การเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ที่ไม่ชอบนั้น และในบางกรณีศาลอาจมีคำสั่งให้เยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วย

อนึ่ง แม้ผลของคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งจะมีผลเป็น การเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองโดยผลของคำพิพากษาแล้วก็ตาม แต่ทั้งนี้ ในการเพิกถอน นิติกรรมทางปกครองดังกล่าว อาจมีกรณีต้องดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นการแก้ไข ความไม่ชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองนั้นๆ ดังนั้น เพื่อประสิทธิผลในทางปฏิบัติ ในการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบังคับคดีปกครอง ไม่ว่าจะโดยการแจ้งผล แห่งคำพิพากษาดังกล่าว และ/หรือติดตามบังคับคดีให้มีการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม คำพิพากษาของศาลปกครองนั้น แม้ว่าในบางกรณีผลของคำพิพากษาดังกล่าวจะมี สภาพบังคับในตัวเองแล้วก็ตาม

2.2.2 เพื่อประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน

ประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นสาระสำคัญ และวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายของรัฐและหน่วยงานของรัฐดังที่ได้ กล่าวมาแล้ว ซึ่งด้วยเหตุผลดังกล่าว รัฐและหน่วยงานของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงาน ฝ่ายปกครอง จึงจำเป็นต้องมีเอกสิทธิ์หรืออำนาจพิเศษที่เหนือกว่าประชาชน เพื่อดำเนินการ ให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายของกิจกรรมนั้น

อนึ่ง ในการดำเนินกิจกรรมทั้งหลายของฝ่ายปกครอง อันได้แก่ การควบคุมป้องกันความสงบเรียบร้อยในสังคม และการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนอง ความต้องการของส่วนรวม ซึ่งอาจมีในบางกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจไปกระทบต่อ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการดำเนินการให้สำเร็จบรรลุตามเป้าหมายของกิจกรรม นั้นๆ อย่างไรก็ตาม การกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครองดังกล่าว จะต้องอยู่ภายใต้ “หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย” ซึ่งฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆที่อาจ

มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลได้ ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ และจะต้องกระทำการหรือใช้อำนาจดังกล่าวโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย

ทั้งนี้ “ศาลปกครอง” ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยยึดหลักในการประสานประโยชน์ สาธารณะอันเป็นวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ให้เข้ากับการรับรอง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้สัดส่วนที่เหมาะสม โดยมีข้อพิจารณาตาม “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” ดังต่อไปนี้

2.2.2.1 **หลักแห่งความเหมาะสม** กล่าวคือ ในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจดังกล่าวสำเร็จลุล่วง ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนจะกระทำได้ก็เฉพาะแต่เพียงเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นไม่ให้เกิดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนคนอื่นๆ หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะเท่านั้น ดังนั้น การกระทำทางปกครองที่ออกมาใช้บังคับให้ประชาชนกระทำการใดหรือห้ามมิให้ประชาชนกระทำการใด โดยที่สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือประโยชน์สาธารณะไม่ได้รับการคุ้มครองให้ดีขึ้น จึงเท่ากับเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะกระทำมิได้ และถือว่าเป็นมาตรการที่ขัดต่อหลักแห่งความเหมาะสม

2.2.2.2 **หลักแห่งความจำเป็น** กล่าวคือ ในบรรดามาตรการที่มีความเหมาะสมดังกล่าวข้างต้น เฉพาะมาตรการที่เหมาะสมที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลน้อยที่สุดเท่านั้นที่เป็นมาตรการที่จำเป็น ดังนั้น การกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองที่ออกมาใช้บังคับแก่ประชาชน อันมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนนั้น การกระทำหรือการใช้อำนาจดังกล่าวต้องเป็นการกระทำที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้

* ในการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนผู้อยู่ภายใต้อำนาจนั้น หลักเกณฑ์ที่ศาลปกครองจะต้องนำมาพิจารณาและวินิจฉัย ได้แก่ “หลักแห่งความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้สัดส่วน” ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวแม้จะมีได้บัญญัติกำหนดไว้โดยชัดแจ้งในรัฐธรรมนูญ แต่วงการนิติศาสตร์และศาลของประเทศต่างๆ ก็ถือกันว่า หลักการดังกล่าวนี้เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปและมีค่าบังคับเสมอกันกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญทุกประการ ดังนั้น องค์การต่างๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติบริหาร หรือตุลาการก็ตาม จะต้องเคารพและปฏิบัติตามหลักการนี้ โดยจะกระทำการใดๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อหลักการนี้ไม่ได้

กล่าวคือ เป็นการกระทำที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด การจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การดำเนินการให้เป็นไปตามความประสงค์ของกฎหมาย ถือเป็นการกระทำที่มีขอบ*

2.2.2.3 *หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ* กล่าวคือ ในบรรดามาตรการที่กฎหมายเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองออกมาใช้บังคับแก่ประชาชนได้นั้น ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาเลือกออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจดังกล่าวสำเร็จลุล่วง และจะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด นอกจากนี้ มาตรการดังกล่าว ยังจะต้องเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดผลกระทบที่ได้สัดส่วนและสมเหตุสมผลกับประโยชน์ที่ได้รับ โดยเป็นมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะยิ่งกว่าที่จะก่อความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือสังคม ดังนั้น แม้การกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าว จะสามารถทำให้ดำเนินการได้บรรลุเจตนารมณ์หรือความมุ่งหมายของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ และกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดแล้ว แต่หากการกระทำทางปกครองดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือสังคม เป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์สาธารณะที่พึงได้รับ ก็น่าจะถือว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นการกระทำที่มีขอบ

จากหลักการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องออกมาตรการมาบังคับกับประชาชน ซึ่งมีผลทำให้ประชาชนอาจถูกจำกัดสิทธิ และเสรีภาพบางประการ ทั้งนี้ แม้กฎหมายจะให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองสามารถกระทำได้ ฝ่ายปกครองก็ต้องพิจารณาเลือกออกมาตรการที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณะมากกว่า เมื่อเทียบกับประโยชน์ส่วนตัวของประชาชนแต่ละคน ดังนั้น แม้จะมีประชาชนได้รับผลกระทบจากมาตรการของฝ่ายปกครองบ้าง ก็จำเป็นต้องปฏิบัติตามเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือสังคมโดยรวม ส่วนฝ่ายปกครองก็ต้องระมัดระวังในการออกมาตรการใดๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยจะต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจ และเท่าที่จำเป็นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพมิได้

* รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 29 วรรคหนึ่ง การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองเกี่ยวกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ หรือหลักความได้สัดส่วน¹⁰

ตัวอย่างที่ 1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.79/2547 ผู้ฟ้องคดี ฟ้องว่า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ทำสัญญาว่าจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัด ไพโรจน์สมพงษ์พาณิชย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการกำจัดขยะมูลฝอยโดยวิธีการฝังกลบ อย่างถูกสุขลักษณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ใช้ที่ดินตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัด สมุทรปราการ เป็นที่ฝังกลบขยะ โดยนายกองค้การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ ผู้ถูกฟ้องคดี ที่ 3 เป็นผู้ออกใบอนุญาตให้ฝังกลบขยะ ทั้งที่ขณะนั้นได้มีประกาศใช้บังคับผังเมืองรวม สมุทรปราการ โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ 173 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ประเภทที่อยู่อาศัย หนาแน่นปานกลาง ห้ามใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบกิจการกำจัดขยะมูลฝอย ต่อมา คณะกรรมการผังเมืองมีมติเห็นชอบให้แก่ใช้ผังเมืองรวมและได้แก้ไขผังเมืองรวม สมุทรปราการ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการฝังกลบขยะในที่ดินดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็น การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 5 ละเลยต่อหน้าที่ปล่อยให้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการก่อความเดือดร้อนรำคาญแก่ประชาชน

ขอให้ศาลพิพากษาให้สัญญาว่าจ้างดำเนินกิจการกำจัดขยะมูลฝอย เป็นโมฆะ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ถึงที่ 5 ย้ายที่ฝังกลบขยะมูลฝอยออกไปจากพื้นที่ตำบล ราชาเทวะ ให้ดำเนินการกำจัดกลิ่นขยะมูลฝอยให้หมดไปภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบ คำพิพากษา

ศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาประเด็นเกี่ยวกับผลกระทบ ต่อการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ กรณีห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการกำจัด ขยะมูลฝอยว่า การกำจัดขยะมูลฝอยถือเป็นบริการสาธารณะที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ทำสัญญาจ้างผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ให้ดำเนินการขนมูลฝอยที่สถานีขนถ่ายมูลฝอยอ่อนนุชไปทำลายโดยวิธีฝังกลบที่ ตำบลราชาเทวะถือเป็นการมอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 จัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดมูลฝอย

¹⁰ สำนักวิจัยและวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักกฎหมายมหาชน เรื่อง “หลักแห่งความได้สัดส่วน”, 2548.

* ระหว่าง นายกมล ณ เจริญ กับพวกรวม 3 คน ผู้ฟ้องคดี กับ ผู้ว่าราชการจังหวัด สมุทรปราการ กับพวกรวม 6 คน ผู้ถูกฟ้องคดี

แทนผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ซึ่งการขนมูลฝอยไปทำลายโดยวิธีฝังกลบในที่ดินของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ในท้องที่ตำบลตาบลราชาทะวะนั้น นอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 แล้ว ยังเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำบริการสาธารณะด้านกำจัดมูลฝอยในท้องที่ตำบลราชาทะวะของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ด้วย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยย่อมส่งผลเสียหายอย่างมากสำหรับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะด้านการกำจัดมูลฝอยที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยที่อยู่ในความรับผิดชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ที่จะไม่มีส่วนที่กำจัดมูลฝอยซึ่งมีปริมาณมาก อันจะส่งผลให้เกิดปัญหาตามมาที่ไม่สามารถกำจัดมูลฝอยในเขตพื้นที่ของกรุงเทพมหานครและตำบลราชาทะวะ ซึ่งรวมถึงชุมชนของผู้ฟ้องคดีทั้งสามและชุมชนใกล้เคียงด้วยเป็นอันมาก และจะก่อให้เกิดปัญหาด้านสภาวะแวดล้อมและสุขภาพอนามัย ตลอดจนการรักษาความสะอาดของบ้านเมืองในเขตพื้นที่ดังกล่าวเป็นวงกว้างอีกด้วย ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 และที่ 6 ได้ตกลงแก้ไขสัญญาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ดำเนินการกำจัดมูลฝอยโดยวิธีแยกบดอัด และห่อด้วยพลาสติกให้เป็นก้อนที่สถานีขนถ่ายมูลฝอยเพื่อแก้ปัญหาเรื่องกลิ่นให้ลดน้อยลง อันจะช่วยแก้ปัญหาเหตุเดือดร้อนรำคาญของประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงได้ ดังนั้น หากจะห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ประกอบกิจการกำจัดมูลฝอยตามที่สัญญาที่ได้จัดทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ต่อไป ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสามและประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียงสถานที่ฝังกลบมูลฝอยดังกล่าวได้รับ

พิพากษาแก้ไขให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 กำจัดมูลฝอยฉบับลงวันที่ 9 มีนาคม 2547 ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้อนุญาตภายหลังจากที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตฉบับเดิมแล้ว โดยให้การเพิกถอนมีผล นับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่มีคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 และที่ 5 ควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ให้ปฏิบัติตามกฎหมายและเงื่อนไขที่กำหนดโดยเคร่งครัด ในระหว่างที่คำพิพากษายังไม่มีผลบังคับ และเมื่อการประกอบกิจการที่ตำบลราชาทะวะสิ้นสุดลงแล้ว ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ควบคุมดูแลผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 ทำการตรวจสอบดูแลรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมบริเวณสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอยเป็นเวลาหนึ่งปีหลังจากสิ้นสุดสัญญา นอกจากที่แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

(ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 6 กำจัดขยะ ฉบับลงวันที่ 22 มีนาคม 2545 โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 16 มีนาคม 2546 ให้จำหน่ายคดีในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และที่ 3 ให้ยกฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และที่ 4)

ตัวอย่างที่ 2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 16/2545 ผู้ฟ้องคดีรวมหกคนฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 417 สายท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 401 พ.ศ. 2540 เป็นเหตุให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีตกอยู่ในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากแนວถนนในบริเวณที่ที่จะเวนคืนช่วงเข้าตัวเมืองสุราษฎร์ธานี มิได้ยึดถือตามแนວถนนในเขตผังเมืองรวมเมืองสุราษฎร์ธานีตามมติของคณะกรรมการร่วมสามฝ่าย ซึ่งประกอบด้วย กรมทางหลวง กรมการผังเมือง และจังหวัดสุราษฎร์ธานี

ขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้แก้ไขแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการร่วมสามฝ่าย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้ว ปรากฏจากข้อเท็จจริงว่าโครงการสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 417 สายท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานี - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 401 เกิดขึ้นเนื่องจากกรมทางหลวงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการคมนาคมขนส่ง ซึ่งถนนเดิมเส้นทางคดเคี้ยว เขตทางแคบ มีโรงเรียนสิ่งปลูกสร้าง ขยายเขตทางไม่ได้ วัตถุประสงค์ของโครงการนี้เพื่อเสริมโครงข่ายของถนน อำนวยความสะดวก ความรวดเร็ว และความปลอดภัยแก่การจราจรและขนส่งในบริเวณพื้นที่ดังกล่าว โดยเฉพาะการเดินทางระหว่างเมืองสุราษฎร์ธานีกับท่าอากาศยานสุราษฎร์ธานีและสู่กรุงเทพมหานคร จากการสำรวจวางแผนพบว่ามีความไม่เหมาะสมทางเศรษฐศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์ของแนวผังเมืองรวมเนื่องจากแนວถนนของผังเมืองรวมมีเขตทาง 30 เมตร ขณะที่กรมทางหลวงต้องการเขตทาง 80 เมตร หากเวนคืนตามแนວถนนของผังเมืองรวมจะมีอาคารสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนประมาณ 170 หลัง จ่ายค่าเวนคืนประมาณ 150 ล้านบาท ส่วนการเวนคืนตามแนวทางที่กรมทางหลวงกำหนดจะมีอาคารสิ่งปลูกสร้างถูกเวนคืนประมาณ 49 หลัง จ่ายค่าเวนคืนประมาณ 76 ล้านบาท

* ระหว่าง นายเกียรติ ศรีบุญศยาญจน์ กับพวกรวมหกคน ผู้ฟ้องคดี กับ กรมทางหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทรวงคมนาคม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

กรมทางหลวงจึงได้ปรับแนวถนนตามความเหมาะสม โดยคำนึงถึงหลักแห่งความได้สัดส่วน เพื่อให้การจำกัดสถิติเสรีภาพมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนตัวของเอกชนแต่ละคนเป็นไปเพียงเท่าที่จำเป็นต่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์มหาชน เพื่อให้การแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้มากที่สุด จึงเห็นว่าเมื่อกรมทางหลวง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการออกแบบจราจร การก่อสร้างและบูรณะทางหลวงได้พิจารณากำหนดแนวเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืนแตกต่างไปจากแนวเขตถนนที่กรมการผังเมืองได้สำรวจและ กำหนดไว้เดิม และเป็นแนวถนนที่คณะกรรมการร่วมสามฝ่ายกำหนดให้ยึดถือไว้ การกำหนดแนวถนน ในผังเมืองรวม จึงเป็นเพียงนโยบายอย่างกว้างๆ ยังไม่มีผลบังคับเด็ดขาด กรมทางหลวงจึงมีอำนาจ กำหนดแนวทางที่เหมาะสมในการก่อสร้างถนนจริงแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในผังเมืองรวม ตามมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม พ.ศ. 2538 ที่ให้อำนาจไว้ได้ ไม่เป็นการกระทำที่ขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฉะนั้น พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนเพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 417 สายท่าอากาศยาน สุราษฎร์ธานี - บรรจบทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 401 พ.ศ. 2540 จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

พิพากษายกฟ้อง

ตัวอย่างที่ 3 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.15/2545* ผู้ฟ้องคดี

เป็นสหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เนื่องจากการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้ประกาศให้มัคคุเทศก์ปฏิบัติตามกฎกระทรวง ที่กำหนดให้มัคคุเทศก์เข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์ หากผู้ใดไม่เข้ารับการอบรมเพิ่มเติม ถือว่าฝ่าฝืนกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว มีความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติธุรกิจ นำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 นายทะเบียนธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์จะพิจารณาพัก ใช้และเพิกถอนใบอนุญาตตามลำดับ และอาจถูกปรับ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากฎกระทรวงฉบับ ดังกล่าวขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอน ข้อ 11 ทวิ ของกฎกระทรวงฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2536) ออกตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและ มัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535

* ระหว่าง สหภาพแรงงานมัคคุเทศก์อาชีพแห่งประเทศไทย ผู้ฟ้องคดี กับ การท่องเที่ยว แห่งประเทศไทย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 เพื่อให้เป็นกฎหมายกำหนดมาตรฐานการประกอบธุรกิจนำเที่ยวและอาชีพมัคคุเทศก์ และให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย ทำหน้าที่ส่งเสริมและควบคุมการประกอบธุรกิจและอาชีพดังกล่าวให้เป็นระเบียบและได้มาตรฐาน และเหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) เนื่องจากเป็นยุคเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อให้มัคคุเทศก์มีความรู้ทันต่อเหตุการณ์ สมควรให้มัคคุเทศก์มีหน้าที่เข้ารับการฝึกอบรมวิชามัคคุเทศก์เพิ่มเติม เพื่อเป็นการปรับปรุงมาตรฐานและเพิ่มคุณภาพของมัคคุเทศก์

การที่ผู้ถูกฟ้องคดี (การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย และนายกรัฐมนตรีน) ออกกฎกระทรวงฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2543) โดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 กำหนดหน้าที่ของมัคคุเทศก์ให้เข้ารับการอบรมย่อมเกี่ยวข้องและมีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ของมัคคุเทศก์ โดยสามารถนำเอาสิ่งที่ได้รับการอบรมไปใช้ให้เป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น และส่งผลดีถึงสิ่งที่มีมัคคุเทศก์จะพึงปฏิบัติในประการอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการแต่งกาย มารยาท รวมทั้งความประพฤติของมัคคุเทศก์ด้วย สมดังเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ต้องการให้การประกอบอาชีพของมัคคุเทศก์เป็นไปอย่างมีระเบียบและได้มาตรฐาน กฎกระทรวงฉบับนี้จึงเป็นกฎกระทรวงที่มีลักษณะเป็นการจัดระเบียบการประกอบอาชีพ ซึ่งมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยินยอมให้กระทำได้ ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้จึงออกมาใช้บังคับโดยไม่เกินขอบอำนาจที่กฎหมายกำหนด จึงไม่ขัดต่อพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. 2535 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดยังกล่าวถึงหลักความได้สัดส่วนว่าการกำหนดให้มัคคุเทศก์เข้ารับการฝึกอบรมเพิ่มเติมเป็นมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้วัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นสัมฤทธิ์ผล โดยที่ไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิ เนื่องจากเป็นวิธีการที่เหมาะสมที่สุดที่จะทำให้มัคคุเทศก์ได้รับความรู้ความเข้าใจและนำไปปฏิบัติ อีกทั้งข้อกำหนดดังกล่าวก็ไม่ขัดต่อหลักดุลยภาพระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อมัคคุเทศก์หรือสังคมโดยส่วนรวมกับประโยชน์มหาชน เนื่องจากการบังคับให้มัคคุเทศก์เข้ารับการฝึกอบรมย่อมจะเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม เพราะจะได้นำความรู้ที่ได้รับไปถ่ายทอดทำให้นักท่องเที่ยวได้มีความรู้ความเข้าใจข้อมูลต่าง ๆ อย่างถูกต้องทันต่อเหตุการณ์ และมัคคุเทศก์ก็จะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังในด้านมารยาทและความประพฤติมากยิ่งขึ้น จึงย่อมเป็นผลดีต่อภาพพจน์ด้านอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวโดยรวม

ของประเทศ ซึ่งผู้ที่ได้รับประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรมย่อมได้แก่บรรดาผู้ประกอบการอาชีพ
 มัคคุเทศก์ทั้งหลายในที่สุด ในขณะที่มัคคุเทศก์จะมีภาระเพิ่มขึ้นเพียงแต่ต้องเข้ารับ
 การฝึกอบรมโดยเสียค่าใช้จ่ายทุก ๆ สองปีโดยประมาณเท่านั้น ดังนั้น กฎกระทรวงฉบับนี้
 จึงไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนที่จะกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของมัคคุเทศก์จนเกินสมควร
 อันจะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ

พิพากษายกฟ้อง

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า “หลักความพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักความได้
 สัดส่วน” เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการ
 กระทำทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำทางปกครองที่มีผลไปกระทบต่อสิทธิและ
 เสรีภาพของประชาชน โดยเป็นอำนาจหน้าที่ของ “ศาลปกครอง” ซึ่งจะต้องประกอบด้วย ตุลา
 การและบุคลากรที่มีความรู้ทางกฎหมายมหาชนและประสบการณ์เกี่ยวกับการดำเนินงาน
 บริหารราชการเป็นอย่างดี เพื่อที่จะพิจารณาวินิจฉัยคดีข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งเป็นข้อพิพาท
 ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองให้เกิด
 ความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะในการกระทำหรือใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง
 กับสิทธิเสรีภาพและประโยชน์ของประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง
 ดังกล่าว

ทั้งนี้ เพื่อให้คำพิพากษาของศาลปกครองมีประสิทธิผลเป็นการ
 ประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงมีความ
 จำเป็นที่จะต้องมีการบังคับคดีปกครอง เพื่อให้มีการดำเนินการไปตามคำพิพากษาของ
 ศาลปกครองดังกล่าว อันจะส่งผลให้คำบังคับของศาลปกครองสามารถบังคับเกิดผลได้จริงในทาง
 ปฏิบัติในการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

2.2.3 เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพและบรรทัดฐานทางปกครองแก่ หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและ
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหลักเกณฑ์และแบบแผนในการบริหารราชการแผ่นดินที่ถูกกำหนดขึ้น
 จากบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยคดีข้อพิพาททางปกครองในรายกรณี (CASE LAW) และ
 พัฒนาขึ้นเป็นหลักทั่วไปของกฎหมายปกครองต่อมา ซึ่งหลักกฎหมายเหล่านี้จะต้องเป็นหลัก
 กฎหมายที่สนับสนุนด้วยการให้เหตุผลที่สมบูรณ์และมีหลักเกณฑ์ที่แน่ชัด รวมทั้งสามารถ

ประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้* โดยหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเคารพและยึดถือปฏิบัติในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อเป็นการเสริมสร้างปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

อนึ่ง ความสมบูรณ์ของหลักเกณฑ์และการให้เหตุผลในคำวินิจฉัยคดีข้อพิพาททางปกครองของสถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง ซึ่งปัจจุบันได้แก่ “ศาลปกครอง” จะเกิดจากการจัดรูปแบบองค์กรในลักษณะของการสร้างความเชี่ยวชาญ กล่าวคือ มีการจัดระบบวิธีพิจารณาคดีที่แตกต่างจากคดีข้อพิพาททั่วไป รวมทั้งจะต้องจัดระบบคุณสมบัติของตุลาการที่มีความชำนาญและมีประสบการณ์ในทางบริหาร มีระบบวิธีพิจารณาที่ถ่วงดุลการใช้อำนาจของตุลาการ และมีการติดตามประเมินตรวจสอบการใช้อำนาจวินิจฉัยของตุลาการ** เป็นต้น

* ในการพัฒนาและแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างของระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของแต่ละประเทศนั้น มิใช่ว่าแต่ละประเทศจะสามารถแก้ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองหรือการจัดองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ในทันทีทันใด ไม่ว่าจะโดยอาศัยอ้างอิงจากตำราหรือกรณีตัวอย่าง (CASE LAW) ของต่างประเทศ ซึ่งย่อมจะไม่ตรงต่อปัญหาของระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของแต่ละประเทศเอง และคงไม่ทำให้บุคคลทั่วไปสามารถมองเห็นปัญหาได้อย่างชัดเจน

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจกระทำได้ หากการปรับปรุงโครงสร้างของระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองดังกล่าว ได้มีการศึกษาวิเคราะห์และแก้ไขปัญหามาจากการ “วิจัยข้อมูล” จากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นจริงในประเทศตามลำดับขั้น และค่อยๆ ใช้เวลาเพื่อปรับโครงสร้างของระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครองของประเทศให้สอดคล้องกัน โดยมีเป้าหมายที่แน่นอนในระยะยาว ดังนั้น ระยะเวลาและประสบการณ์เหล่านี้จะช่วยให้บุคลากรหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องและประชาชน ต่างมีความเข้าใจและต่างปฏิบัติหน้าที่ตาม “บทบาท” ของตนได้อย่างสอดคล้องกันภายในระบบ

** ผู้มีอำนาจชี้ขาดหรือตุลาการ ย่อมมีความเป็นอิสระและสามารถใช้ดุลพินิจ “เลือกชี้ขาด” ในทางหนึ่งทางใดที่ตนเองเห็นสมควรได้ โดยอาศัยการอธิบาย “เหตุผล” ที่ตนเองนั้นเป็นผู้เขียนขึ้น ดังนั้น หากว่าผู้มีอำนาจชี้ขาดหรือตุลาการเหล่านี้เป็นผู้มีประสบการณ์ในทางบริหารและสามารถคาดหมายถึง “ผล” ที่จะเกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยของตนเองได้ดี (ทั้งในด้านประโยชน์ของประชาชนและประโยชน์ของสาธารณะ) และสามารถคาดหมายถึง “ผลกระทบและปัญหาต่อเนื้อที่” จะเกิดขึ้นในทางบริหาร” ได้ ผู้มีอำนาจชี้ขาดหรือตุลาการเหล่านี้ก็จะสามารถใช้ “ประสบการณ์” เหล่านี้วินิจฉัยชี้ขาดโดย “สร้างบรรทัดฐานหรือหลักกฎหมายปกครอง” ได้อย่างเหมาะสมกับสภาพของการบริหารราชการได้ กล่าวคือ เป็นคำวินิจฉัยที่สามารถคุ้มครอง “สิทธิเสรีภาพของประชาชน” ไว้ได้ในกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่เกินเลยไปเพราะบทกฎหมายเขียนไว้กว้างเกินไป หรือเป็นคำวินิจฉัยที่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ “หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำกรโดยสุจริตและรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ” ได้ แม้ว่าการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะขัดกับบทกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ยังมีความหมายไม่แน่นอนและไม่เหมาะสม

แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองซึ่งได้วางระเบียบแบบแผนในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ¹¹

ตัวอย่างที่ 1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.117/2548 ในคดีที่ นายอำเภอแม่เมาะได้มีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของบุคคลจำนวน 1,243 คน ซึ่งรวมทั้งผู้ฟ้องคดีจำนวน 860 คน ออกจากทะเบียน (ท.ร.14) อันเป็นผลมาจากชมรมกำนันผู้ใหญ่บ้านอำเภอแม่เมาะร้องเรียนต่อกระทรวงมหาดไทยว่ามีการทุจริตในการทำบัตรประจำตัวประชาชนและแก้ไขสัญชาติโดยมิชอบ กรมการปกครองจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเท็จจริงดังกล่าวโดยตรวจสอบหลักฐานคำร้องขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ของอำเภอแม่เมาะ และเห็นว่ามีคำร้องจำนวน 376 คำร้อง รายการบุคคลจำนวน 1,243 คน มีประวัติเป็นชนกลุ่มน้อยและไม่มีสัญชาติไทย อธิบดีกรมการปกครองจึงสั่งการให้นายอำเภอแม่เมาะดำเนินการจำหน่ายรายการที่ไม่ถูกต้องดังกล่าวออกจากทะเบียนบ้าน ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดจึงนำคดีมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนประกาศของนายอำเภอแม่เมาะดังกล่าว

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การมีประกาศให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลออกจากทะเบียนบ้านของนายอำเภอแม่เมาะ เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร ทำให้บุคคลซึ่งเดิมเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) รวมทั้งผู้ฟ้องคดี ไม่มีสัญชาติไทยและต้องคืนบัตรประจำตัวประชาชนให้กับทางราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และเป็นคำสั่งทางปกครองคนละคำสั่งกับคำสั่งที่นายอำเภอแม่เมาะคนก่อนได้เคยมีคำสั่งอนุมัติตามคำร้องขอของผู้ฟ้องคดีให้เพิ่มชื่อผู้ฟ้องคดีในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) และออกบัตรประจำตัวประชาชน การที่นายอำเภอแม่เมาะคนปัจจุบันได้ออกประกาศจำหน่ายชื่อและรายการบุคคลของผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน(ท.ร. 14) ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหนังสือสั่งการของอธิบดีกรมการปกครอง โดยผู้ฟ้องคดีไม่ได้ยื่นคำร้องขอประกาศดังกล่าวจึงเกิดจากดุลพินิจของนายอำเภอแม่เมาะในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร มิได้เกิดจากคำขอโดยเจตนาของผู้ฟ้องคดีแต่อย่างใด

¹¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน สำนักงานศาลปกครอง, สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2548

ดังนั้น นายอำเภอแม่อาจจึงต้องแจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกคนได้ทราบความเป็นมาของการออกประกาศดังกล่าวและสามารถโต้แย้งคัดค้านหรือแสดงพยานหลักฐานใด ๆ ก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพ.ศ. 2539 นายอำเภอแม่อาจจะอ้างว่า ข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีได้ให้ไว้ในคำขอเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้าน (ท.ร. 14) และคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชน อันจะทำให้ถือได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้ทราบข้อเท็จจริงแล้วตามมาตรา 30 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันไม่ได้ เพราะเป็นคำสั่งทางปกครองคนละคำสั่งกัน เมื่อนายอำเภอแม่อาจไม่ได้แจ้งข้อเท็จจริงให้ผู้ฟ้องคดีได้ทราบก่อนออกประกาศดังกล่าว จึงถือว่ามีได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนอันเป็นสาระสำคัญของ การออกคำสั่งทางปกครอง ทำให้ประกาศดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศ และให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งทุกคนกลับคืนสู่สถานะเดิม แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ตาม

ตัวอย่างที่ 2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.41/2548 ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามวิธีประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ไม่แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบ และใช้อำนาจพิจารณาความดีความชอบเพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพิจารณาสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นข้าราชการครู ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยไม่ดำเนินการตามขั้นตอนตามวิธีประเมินความดีความชอบของข้าราชการ ไม่แจ้งผลการประเมินการปฏิบัติงานให้ทราบ และใช้อำนาจพิจารณาความดีความชอบเพียงฝ่ายเดียว แล้วเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนพิจารณาสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนให้ผู้ฟ้องคดีเพียงครั้งขึ้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามข้อ 9 ของกฎ ก.ค. ฉบับที่ 20 (พ.ศ.2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ.2523 ว่าด้วยการเลื่อนขั้นเงินเดือน ได้กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาว่าจะต้องนำผลการประเมินการปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค. กำหนดมาประกอบการพิจารณา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน โดยให้ผู้บังคับบัญชาโดยตรงของผู้รับการประเมินเป็นผู้ประเมินเบื้องต้น โดยประเมินตามหัวข้อที่กำหนด เช่น ผลงานการปฏิบัติตามเกณฑ์มาตรฐานวิชาชีพคุณลักษณะในการปฏิบัติงาน แล้วให้นำเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามสาย

การบังคับบัญชาที่หน่วยงานราชการนั้นๆ กำหนด ทั้งนี้ ให้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง โดยระยะเวลาในการประเมินห่างกันพอสมควร และเมื่อเสร็จสิ้นผลการปฏิบัติงานแต่ละครั้งแล้ว ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินต้องแจ้งการประเมินและผลการประเมินให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินทราบเป็นรายบุคคลทุกครั้งที่มีการประเมิน เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติงาน รวมทั้งเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชาที่ถูกประเมินได้ชี้แจง ให้ความเห็นหรือขอคำปรึกษาเกี่ยวกับการประเมินและผลการประเมินดังกล่าว ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวจะทำให้การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการครุมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถอธิบายและตรวจสอบได้ อีกทั้งยังให้โอกาสผู้ใต้บังคับบัญชาได้มีโอกาสทราบผลการประเมินเพื่อการโต้แย้งหรือปรับปรุงตนเองให้ดีขึ้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าในการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในครั้งนี้ผู้บังคับบัญชาชั้นต้นของผู้ฟ้องคดีไม่ได้จัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานตามที่ ก.ค. กำหนด จึงทำให้ผู้ฟ้องคดีขาดโอกาสที่จะได้รับทราบผลการประเมินของผู้บังคับบัญชา และหากจัดให้มีการประเมินอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง กับแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบผลการประเมินตั้งแต่ครั้งแรกก็จะทำให้ผู้ฟ้องคดีได้มีโอกาสชี้แจงข้อเท็จจริงให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นผู้ประเมินทราบ ดังนั้น การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนในกรณีนี้จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ตัวอย่างที่ 3 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.4/2548 ในคดีที่บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นพนักงานที่ถูกเลิกจ้างและได้ยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากกรณีที่เห็นว่าการเลิกจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยบรรษัทฯ เห็นว่าตนไม่มีหน้าที่ที่จะต้องพิจารณาคำขอดังกล่าว นั้น ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า บรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงินมีลักษณะเป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งจัดตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดบรรษัทบริหารสินทรัพย์สถาบันการเงิน พ.ศ.2540 และโดยที่พระราชกำหนดดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งเช่นพระราชบัญญัติตามนัยมาตรา 218 วรรคหนึ่งและวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น บรรษัทฯ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอให้พิจารณาคชชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการเลิกจ้างซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่าเป็นการเลิกจ้างที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีการยื่นคำขอให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งบรรษัทฯ ย่อมมีหน้าที่ต้องพิจารณาคชชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามความในมาตรา 11

แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยหากบรรษัทเห็นว่าการกระทำของตนเป็นการกระทำละเมิด ก็ต้องดำเนินการพิจารณาขอใช้คำสั่งใหม่ทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี หรือหากเห็นว่าไม่เป็นการกระทำละเมิดก็ต้องมีคำสั่งยกคำขอนั้นเสีย แต่หากเห็นว่าไม่มีเหตุที่จะต้องพิจารณาคำขอ ก็จะต้องสั่งไม่รับคำขอและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบ โดยการพิจารณาคำขอดังกล่าวไม่ใช่กรณีที่ บรรษัทในฐานะหน่วยงานของรัฐ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารสินทรัพย์ ด้อยคุณภาพจะได้รับยกเว้นตามหนังสือของกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค 0312/40695 ลงวันที่ 1 ธันวาคม 2540 ที่ยกเว้นให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และ มติคณะรัฐมนตรีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจทั่วไป ทั้งนี้ เนื่องจากหนังสือของกระทรวงการคลัง ดังกล่าว เพียงแต่มุ่งหมายให้การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวและมี ประสิทธิภาพเท่านั้น ไม่ได้หมายถึงการไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น การที่บรรษัท ไม่พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ ศาลจึงพิพากษาให้ บรรษัท พิจารณาคำขอของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จและแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิคำพิพากษา

อย่างไรก็ตาม ในระบบกระบวนการยุติธรรมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นระบบ กระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง ซึ่งทุกฝ่ายต่างได้ยอมรับว่า “ผู้มีอำนาจชี้ขาดหรือตุลาการ” ย่อมเป็นผู้ที่มีความสำคัญมาก เนื่องจากเป็นผู้ที่จะสั่ง ให้คุณหรือโทษแก่บุคคลใดๆ ได้ จึงส่งผลให้บุคคลทั่วไปมักจะมองข้ามความสำคัญของ “หน่วยบริหารงานหรือหน่วยธุรการ” และให้ความสำคัญแก่ผู้มีอำนาจชี้ขาดหรือตุลาการ แต่ทั้งนี้ หากจะมองอย่างถ่องแท้แล้ว “คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษา” ของผู้มีอำนาจชี้ขาดหรือ ตุลาการเป็นงานลำดับสุดท้ายของกระบวนการยุติธรรม และงานลำดับสุดท้ายของ กระบวนการยุติธรรม ย่อมเป็นผลงานที่ได้มาจากระบบวิธีพิจารณาและการดำเนินงานของ เจ้าหน้าที่ต่างๆของรัฐในกระบวนการยุติธรรมทั้งกระบวนการ

ดังนั้น ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ซึ่งมีระบบวิธีพิจารณา คดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะ และมี “หน่วยบริหารงานหรือหน่วยธุรการ” ที่เป็นอิสระ ในการดำเนินงาน ทั้งในการดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง การดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง และการศึกษารวบรวมข้อมูล เพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครองและต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในการดำเนินงานของหน่วยบริหารงานหรือหน่วยธุรการหรือ “สำนักงาน

ศาลปกครอง” โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือ คำบังคับของศาลปกครอง หรือที่เรียกว่า “การบังคับคดีปกครอง” เป็นกระบวนการที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในการที่จะทำให้เกิดประสิทธิผลได้จริงในทางปฏิบัติแก่คำพิพากษาหรือ คำวินิจฉัยของศาลปกครอง เพื่อมิให้คำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลปกครองเป็นเพียงแต่ การพิจารณาวินิจฉัยในทางทฤษฎีเท่านั้น ซึ่งจะมีผลเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบ ด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น อันจะส่งผลให้เป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและบรรทัดฐานในการบริหารราชการทางปกครองต่อไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การพิจารณาและการบังคับคดีในคดีปกครองก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้รับรองสิทธิของประชาชนในการฟ้องคดีพิพาทต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง มีสิทธิที่จะยกข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งของตนขึ้นฟ้องร้องต่อองค์กรทางตุลาการหรือศาล โดยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว “ศาลยุติธรรม” จะเป็นองค์กรทางตุลาการหรือศาลที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททุกประเภท รวมทั้งคดีพิพาททางปกครอง ทั้งนี้ ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททางปกครองของศาลยุติธรรม ศาลจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง และนอกจากนี้ บุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายดังกล่าวยังสามารถเลือกที่จะร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้อีกทางหนึ่ง ภายใต้เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

3.1 การพิจารณาพิพากษาและการบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาโดยศาลยุติธรรม

ระบบกฎหมายและระบบการศาลของประเทศไทยในช่วงระยะเวลาก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททุกประเภท โดยไม่มีการแบ่งแยกประเภทคดีพิพาททางปกครองออกจากคดีทั่วไป และได้นำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับคดีปกครองไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดี การดำเนินการพิจารณาคดี รวมถึงการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

3.1.1 เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม

โดยได้นำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้โดยอนุโลม ซึ่งจะพิจารณาจากหลักการโต้แย้งสิทธิของบุคคล ตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง^{*} ทั้งนี้ เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

3.1.1.1 คู่ความในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม จะต้อง

เป็นบุคคลตามกฎหมาย^{**} ไม่ว่าจะ เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล และต้องเป็นผู้มีความสามารถตามกฎหมาย ทั้งนี้ ในการที่บุคคลจะฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม เพื่อโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง คู่ความฝ่ายที่เป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการที่จะสามารถเป็นคู่ความในคดีได้ จะต้อง มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายหรือเป็นนิติบุคคลเท่านั้น^{***} หากหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น ไม่มีฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมายหรือเป็นนิติบุคคล ก็ไม่อาจเป็นคู่ความในคดีได้^{****}

^{*} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 55 เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้

^{**} คำพิพากษาฎีกาที่ 495/2519 ผู้ที่จะเป็นคู่ความในคดีได้นั้นจะต้องเป็นบุคคลดังบัญญัติไว้ในมาตรา 1(11) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และคำว่าบุคคลนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล แต่คณะบุคคลกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 เป็นเพียงคณะบุคคลหรือกลุ่มบุคคล มิใช่บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ดังนั้น โจทก์จึงไม่อาจฟ้องจำเลยที่ 1 ให้รับผิดชอบชำระหนี้ภาษีการค้ำได้

^{***} การพิจารณาถึงความเป็นนิติบุคคลของหน่วยงานหรือส่วนราชการ จะต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม หรือพระราชบัญญัติจัดตั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้นๆ

^{****} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 724/2490 ผู้ที่จะฟ้องหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยในศาลนั้น จะต้องเป็นบุคคล โดยเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลตามกฎหมาย รัฐบาลไม่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย จึงเป็นคู่ความไม่ได้

กระทั่งต่อมาศาลฎีกาได้ยอมรับให้ “ตำแหน่งตามกฎหมาย” สามารถเป็นคู่ความในคดีได้^{*} แม้ตำแหน่งหน้าที่ราชการดังกล่าวจะไม่ใช่บุคคลตามกฎหมายแพ่งก็ตาม^{**}

3.1.1.2 การโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ผู้ที่จะฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม นอกจากจะต้องเป็นบุคคลตามกฎหมายแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย กล่าวคือ บุคคลผู้ที่จะเสนอคำฟ้องต่อศาลเป็นคดีปกครองได้ จะต้องเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเป็นผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ตามที่กฎหมายรับรองไว้จนเกิดความเสียหายต่อบุคคลผู้นั้น ทั้งนี้ ศาลจะพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ฟ้องคดีได้ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่จากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองหรือไม่ ซึ่งหากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวยังไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย หรือยังไม่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายของบุคคล กรณีดังกล่าวศาลฎีกาถือว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจดังกล่าวยังไม่เป็นการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ในทางแพ่ง ศาลจึงไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา^{***}

อย่างไรก็ตาม แม้คดีพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้น จะมีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว แต่ในบางกรณีศาลยุติธรรมอาจจะจำกัดขอบเขตการพิจารณาของศาล ในกรณีที่ศาลเห็นว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งศาลไม่อาจเข้าไป

^{*} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 964/2487 สัญญาประกันตัวผู้ต้องหาซึ่งทำไว้กับนายตำรวจในฐานะตำแหน่งหน้าที่ราชการและมีอำนาจทำได้นั้น นายตำรวจเป็นโจทก์ฟ้องขอให้ปรับนายประกันฐานผิดสัญญาได้

^{**} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1073/2508 พนักงานสอบสวนเป็นบุคคลธรรมดา โดยตำแหน่งหน้าที่ราชการอันกฎหมายกำหนดไว้ให้ทำสัญญาประกันได้ จึงมีอำนาจฟ้องขอให้บังคับตามสัญญาประกันได้

^{***} ในกรณีนี้จะเห็นได้ว่า การฟ้องร้องคดีปกครองไม่ได้ให้ความสำคัญกับตัวบุคคลที่กระทำการหรือใช้อำนาจนั้น เนื่องจากบุคคลผู้ซึ่งมาดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการจะหมุนเวียนเปลี่ยนแปลงไปเรื่อยๆ แต่การกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่ออกโดยตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นๆจะยังคงมีผลทางกฎหมายอยู่ต่อไป ดังนั้น ในเวลาต่อมาศาลจึงได้รับที่จะพิจารณาคดีปกครองที่ฟ้องร้องต่อ “ตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ให้สามารถเป็นคู่ความในคดีปกครองได้ แม้ตำแหน่งหน้าที่ราชการดังกล่าวจะไม่ใช่บุคคลตามกฎหมายแพ่งก็ตาม

^{***} คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1357/2496 สมาชิกสภาเทศบาลฟ้องขอให้เพิกถอนมติที่ประชุมสภาเทศบาลที่แต่งตั้งประธานสภา รองประธานสภา และคณะเทศมนตรี เนื่องจากที่ประชุมสภาเทศบาลในครั้งนั้นมีสมาชิกเข้าประชุมไม่ครบ 2 ประเภท ตามองค์ประกอบของสภาเทศบาล แต่คดีนี้ศาลฎีกาพยายามพิเคราะห์แต่สิทธิในทางแพ่งเป็นสำคัญ จึงเห็นว่าไม่มีกรณีใดเป็นการโต้แย้งสิทธิของโจทก์ และไม่มีกฎหมายบัญญัติให้มาใช้สิทธิทางศาลได้ โจทก์จึงไม่มีส่วนได้เสียที่จะฟ้องคดีต่อศาล ทั้งที่โดยเนื้อหาของคดีเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

แทรกแซงได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีเกี่ยวกับสถานะและวินัยของข้าราชการ ตัวอย่างเช่น การสั่งให้ออกจากราชการ การสั่งปลดออกจากราชการ การไล่ออกจากราชการ และการสั่งลงโทษทางวินัย* แต่ทั้งนี้ ศาลจะไม่จำกัดขอบเขตอำนาจของศาลที่เข้าไปควบคุมตรวจสอบ การกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งหรือกระทำการใดๆ โดยมีชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลก็จะรับข้อพิพาทดังกล่าวไว้พิจารณา

3.1.1.3 ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการให้บุคคล ผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่จากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง จะต้องดำเนินการใด ๆ ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องศาล ซึ่งในกรณีนี้บุคคลผู้นั้นจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติเช่นว่านั้นเสียก่อน กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการในการอุทธรณ์โต้แย้งคัดค้านต่อองค์หรือคณะกรรมการใดไว้เป็นการเฉพาะ การฟ้องร้องคดีปกครองดังกล่าวจะต้องผ่านขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ที่ได้กำหนดไว้เสียก่อน จึงจะสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ ตัวอย่างเช่น กรณีการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หากผู้ถูกเวนคืนฯ เห็นว่าการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไม่เป็นธรรม ผู้ถูกเวนคืนฯ จะต้องอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เสียก่อน จึงจะฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้ ซึ่งการอุทธรณ์ดังกล่าวจะต้องอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้ด้วย

* คำพิพากษาฎีกาที่ 818/2499 การขอเข้ารับหรือออกจากราชการ ตลอดจนการขอเข้าใหม่ จะต้องปฏิบัติตามระเบียบข้าราชการพลเรือนนั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยเฉพาะ จะมาฟ้องขอให้ศาลบังคับหาได้ไม่

คำพิพากษาฎีกาที่ 355/2516 โจทก์เป็นข้าราชการพลเรือน โจทก์จะต้องปฏิบัติตามวินัยข้าราชการพลเรือน โดยต้องรักษาชื่อเสียงมิให้ขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่ว เมื่อโจทก์ถูกกล่าวหาว่าไม่รักษาชื่อเสียง อันขึ้นชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วแล้ว แม้ขณะเกิดข้อพิพาท โจทก์จะได้รับคำสั่งให้ไปช่วยงานในบริษัทไทยโทรทัศน์ จำกัด ลำดับที่ 1 ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ก็ย่อมมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสอบสวนได้ ลำดับที่ 1 ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีคำสั่งให้ปลดโจทก์ออกจากราชการ คำสั่งของลำดับที่ 1 เป็นคำสั่งซึ่งสั่งตามอำนาจที่มีอยู่ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน อันเป็นอำนาจของทางราชการฝ่ายบริหาร จะสั่งได้โดยเฉพาะ ไม่ใช่หน้าที่ของศาลจะเข้าไปชี้ขาดในเรื่องเช่นนี้ โจทก์จะฟ้องขอให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของลำดับที่ 1 ดังกล่าวแล้ว หาได้ไม่

ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์ใดๆไว้ การฟ้องร้องคดีปกครองดังกล่าวก็ยังคงจะต้องพิจารณาตามเงื่อนไขหรือหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่งต่อไป

ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ในการกำหนดให้มีขั้นตอนหรือวิธีการอุทธรณ์คดีภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เนื่องจากการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้ทบทวนถึงความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมในการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองนั้นๆ และหากพบว่าการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวมีข้อบกพร่องหรือมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ฝ่ายปกครองก็สามารถที่จะแก้ไขการกระทำหรือการใช้อำนาจดังกล่าวให้ถูกต้องภายในฝ่ายปกครองเสียก่อน เพื่อเป็นการยุติข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นในชั้นพิจารณาทางปกครอง และนอกจากนี้ การอุทธรณ์คดีภายในฝ่ายปกครองยังสามารถพิจารณาวินิจฉัยในส่วนที่เป็นปัญหาด้านความเหมาะสมหรือปัญหาการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นกรณีที่ศาลยุติธรรมจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปพิจารณา เนื่องจากจะเป็นการเข้าแทรกแซงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

3.1.1.4 อายุความในการฟ้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม

โดยส่วนใหญ่การฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมมักจะกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยจะมีอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าอายุความในการฟ้องร้องคดีปกครองที่เหมาะสม ควรจะมีระยะเวลาไม่มากจนเกินไป เพื่อให้การกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวมีความมั่นคงและน่าเชื่อถือ มิเช่นนั้นอาจส่งผลให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารราชการได้ หากการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองขาดความน่าเชื่อถือ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2404/2532 โจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งเจ็ดกระทำการโดยไม่ชอบไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการและกระทำการขัดต่อพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน จนกระทั่งจำเลยที่ 1 มีคำสั่งให้ปลดโจทก์ออกจากราชการ ทำให้โจทก์หมดสิทธิในการรับบำเหน็จบำนาญตามกฎหมาย เป็นการละเมิดต่อโจทก์ ดังนี้ ฟ้องโจทก์เป็นเรื่องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิในการรับราชการของโจทก์ แม้โจทก์คำนวณจำนวนเงินที่โจทก์มีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ ก็มีสภาพเป็นค่าเสียหายในมูลละเมิดนั่นเอง ต้องใช้อายุความตามมาตรา 448 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อโจทก์มิได้ฟ้องภายในกำหนด 1 ปี นับแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้ที่จะพึงใช้ค่าสินไหมทดแทน คดีโจทก์จึงขาดอายุความ

3.1.2 ลักษณะคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม

การฟ้องร้องคดีพิพาททางปกครองต่อศาลยุติธรรมในช่วงระยะเวลา ก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา ตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยศาลจะ พิจารณาว่าการกระทำของฝ่ายปกครองดังกล่าวได้กระทำไปโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ หรือได้ปฏิบัติตามกระบวนการวิธีพิจารณาที่ได้กำหนดไว้หรือไม่ หรือได้วินิจฉัยตีความกฎหมายโดยถูกต้องหรือไม่ หรือได้รับฟังข้อเท็จจริงและใช้ดุลพินิจโดย ถูกต้องหรือไม่ ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมจะสามารถเข้าตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ใน กรณีดังต่อไปนี้

กรณีแรก กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาล ในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะเจาะจง โดยจำแนกออกเป็น 2 กรณี ได้แก่

(ก) กรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ ศาลออกคำสั่ง คำนวณคือ ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้อง ดำเนินการทางศาล เนื่องจากคำสั่งหรือคำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองไม่มีผลบังคับในตัวเอง ฝ่ายปกครองจึงต้องนำคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นมาขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับตามเสียก่อน ซึ่งศาล จะต้องตรวจสอบว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(ข) กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้คำสั่งหรือ คำวินิจฉัยของฝ่ายปกครองมีผลบังคับในตัวเอง โดยให้โอกาสผู้มีส่วนได้เสียในคำสั่งหรือคำวินิจฉัย ดังกล่าวมาฟ้องร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลตรวจสอบและเพิกถอนคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นได้

* ตัวอย่างเช่น การร้องขอให้ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ประพฤติมิชอบในวงราชการ ตามมาตรา 21 ตรี แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบใน วงราชการ พ.ศ. 2518 บัญญัติว่า “บรรดาทรัพย์สินที่คณะกรรมการมีมติว่าเป็นทรัพย์สินที่รั่วไหลผิดปกติ หรือเพิ่มขึ้นผิดปกติ ตามมาตรา 21 ทวิ ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้าเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน...” (พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกแล้ว โดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542)

** ตัวอย่างเช่น ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ได้บัญญัติเรื่องการ พิสูจน์สัญชาติไว้ว่า “...ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่...หากผู้นั้นไม่พอใจคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่จะร้องขอ ต่อศาลให้พิจารณาก็ได้”

กรณีที่สอง กรณีที่ศาลอาศัยอำนาจตามหลักกฎหมายทั่วไปในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง กล่าวคือ ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้อำนาจศาลในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองไว้โดยเฉพาะหรือโดยทั่วไป แต่ศาลได้อาศัยหลักกฎหมายทั่วไปในการเข้าตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครอง ในกรณีเช่นนี้ ศาลฎีกาได้วางแนวบรรทัดฐานไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 910/2510 ว่า “ในกรณีที่ไม่มีปรากฏว่ามีกฎหมายใดบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นให้มีอำนาจสั่งในกรณีดังกล่าวแก่เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารได้โดยเด็ดขาดและถึงที่สุด ฉะนั้น ศาลจึงย่อมมีอำนาจวินิจฉัยข้อพิพาทในคดีนี้ได้” ซึ่งในกรณีนี้เป็นกรณีเกี่ยวกับพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 (แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2504) ซึ่งมีได้กล่าวถึงการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองของศาลไว้ ศาลจึงได้ตีความว่า ศาลสามารถตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ โดยอาศัยบทบัญญัติตามมาตรา 55 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

กรณีที่สาม กรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายห้ามการตรวจสอบของศาล หรือกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายตัดอำนาจศาลในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ แม้ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้ “คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีเป็นที่สุด หรือคำสั่งของฝ่ายปกครองให้เป็นที่ที่สุด” ก็ตาม บทบัญญัติดังกล่าวก็มีได้หมายความว่า จะตัดอำนาจศาลที่จะวินิจฉัยคดีพิพาทนั้นเสีย และศาลฎีกาก็ได้วางแนวบรรทัดฐานไปในแนวทางเดียวกันนี้ว่า “กรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้คำวินิจฉัยเป็นที่ที่สุดนั้น หมายความว่า คำวินิจฉัยนั้นจะถึงที่สุดก็ต่อเมื่อเป็นคำวินิจฉัยที่ถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจมีคำสั่งและคำวินิจฉัยเท่านั้น มิได้หมายความว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นถ้าไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะถึงที่สุด จะนำมาฟ้องร้องต่อศาลไม่ได้ไปด้วย โดยศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่าคำสั่งหรือคำวินิจฉัยนั้นถูกต้องด้วยกฎหมายหรือไม่”

* คำพิพากษาฎีกาที่ 822/2522 โจทก์มีกรณีต้องหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง และจำเลยที่ 1 ตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนแล้ว จำเลยที่ 1 โดยจำเลยที่ 3 ในฐานะรัฐมนตรี มีคำสั่งไล่โจทก์ออกจากราชการ ตามมติของ อ.ก.พ. กระทรวงมหาดไทย เป็นกรณีที่จำเลยที่ 1 และที่ 3 กระทำการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ ศาลยุติธรรมจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของศาลในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครองในกรณีที่ปรากฏว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้มอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองสามารถกระทำการต่างๆได้ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด โดยฝ่ายปกครองต้องเลือกใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วแต่กรณี ซึ่งศาลไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงได้ เนื่องจากเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ*

อนึ่ง ด้วยเหตุที่ระบบกฎหมายไทยในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในประเทศไทยนั้น มิได้มีการแบ่งแยกประเภทคดีปกครองออกเป็นเอกเทศจากคดีแพ่งทั่วไปดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในการฟ้องร้องคดีปกครองต่อองค์การตุลาการหรือศาลในช่วงระยะเวลาดังกล่าว จึงต้องยกขึ้นฟ้องร้องเป็นคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งมีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีในลักษณะเช่นเดียวกับการฟ้องร้องคดีแพ่งทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยมีขอบเขตจำกัดเฉพาะกรณีที่มีการโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งมุ่งหมายที่จะคุ้มครองบุคคลที่ถูกละเมิดต่อสิทธิและเพื่อเป็นการชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลมากกว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

(ต่อ)

ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น หากโจทก์เห็นว่าการคำสั่งของจำเลยที่ไล่โจทก์ออกจากราชการไม่ถูกต้องก็อุทธรณ์ได้ และโจทก์ก็ได้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 104 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2497 แล้ว คำสั่งของนายกรัฐมนตรีจึงเป็นที่สุด ตามมาตรา 105 ของกฎหมายดังกล่าว เว้นแต่คำสั่งของนายกรัฐมนตรีจะไม่ถูกต้องตามกฎหมายและการฟังข้อเท็จจริงหรือการใช้ดุลพินิจนั้นไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุนเป็นเพียงพอหรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต แต่โจทก์ก็ไม่ได้บรรยายฟ้องว่าคำสั่งของนายกรัฐมนตรีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีได้บรรยายว่าคณะกรรมการสอบสวนของจำเลยที่ 1 หรือนายกรัฐมนตรีฟังข้อเท็จจริงหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่มีพยานหลักฐานหรือเหตุผลสนับสนุนเพียงพอหรือไม่สุจริต โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลบังคับให้จำเลยที่ 1 และที่ 2 เพิกถอนคำสั่งที่ไล่โจทก์ออกจากราชการ

* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 734/2528 คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ ย่อมเป็นที่สิ้นสุด คู่ความจะฟ้องขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำวินิจฉัยได้เฉพาะเมื่อคำวินิจฉัยนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และหากมีกฎหมายบังคับว่าการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว รัฐมนตรีจะต้องอาศัยหลักเกณฑ์อย่างไร หรือหากได้วางหลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยไว้แล้วจะต้องถือหลักเกณฑ์นั้นตลอดไปไม่ การที่รัฐมนตรีจะนำพฤติการณ์ใดบ้างมาเป็นเหตุสนับสนุนการวินิจฉัยสั่งการย่อมเป็นดุลพินิจของรัฐมนตรี

ของการกระทำของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ในการฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรมจะพิจารณาถึงลักษณะของคดีพิพาทดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

3.1.2.1 การฟ้องร้องเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย*

การฟ้องร้องคดีพิพาททางปกครองในกรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง โดยในกรณีนี้ศาลจะควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายปกครองในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง รวมทั้งกระบวนการ รูปแบบ และขั้นตอนในการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนกฎนั้นเนื่องด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม ซึ่งกำหนดให้ผู้ที่ฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลยุติธรรม นอกจากจะต้องเป็นบุคคลตามกฎหมายแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่ถูกระบุได้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายด้วย ดังนั้น ในการฟ้องร้องคดีปกครองเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอน“กฎ” ประชาชนทั่วไปจึงไม่สามารถฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมให้เพิกถอนกฎได้โดยตรง เนื่องจากมิได้เป็นผู้ที่ถูกระบุได้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ การฟ้องร้องคดีปกครองเกี่ยวกับการขอให้เพิกถอนกฎ บุคคลที่จะสามารถนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ จะต้องเป็นบุคคลที่ถูกระบุได้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ โดยจะมีลักษณะเป็นการตรวจสอบกฎหมายทางอ้อมจากกรณีที่มี

* ในช่วงปี พ.ศ. 2533 ศาลยุติธรรมได้มีความพยายามที่จะแยกคดีปกครองออกจากคดีแพ่งทั่วไป โดยต่อมาได้มีการจัดตั้งแผนกคดีปกครองขึ้นในศาลแพ่ง และได้ให้ความหมายของคดีปกครองว่า “คดีปกครอง หมายถึง คดีที่ฟ้องว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองของฝ่ายปกครองเป็นกฎหรือคำสั่งที่ได้ออกโดยปราศจากอำนาจ หรือเกินขอบอำนาจที่กฎหมายบัญญัติไว้ หรือไม่ถูกต้องตามแบบหรือขั้นตอน หรือวิธีการอื่นอันเป็นสาระสำคัญที่กฎหมายกำหนดไว้ และให้รวมถึงคดีที่อธิบดีผู้พิพากษาศาลแพ่ง หรือรองอธิบดีฯ เห็นสมควรจ่ายให้แผนกคดีปกครองเป็นผู้พิจารณาพิพากษาด้วย

กฎ หมายความว่า กฎกระทรวง กฎทบวง กฎ ก.พ. ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อบัญญัติเทศบัญญัติ หรือกฎที่เรียกชื่ออย่างอื่นอันมีลักษณะทำนองเดียวกันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออก

คำสั่ง หมายความว่า คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือหนังสือสำคัญที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ออก”

การฟ้องว่าจำเลยกระทำการฝ่าฝืนกฎของฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลยุติธรรมจึงจะมีบทบาทในทางอ้อมในการสามารถเข้าไปตรวจสอบได้ว่าการออกกฎนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่*

3.1.2.2 การฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้นั้น

การฟ้องร้องคดีพิพาททางปกครองในกรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายได้ฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งแก่ฝ่ายปกครองให้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลผู้นั้น ตัวอย่างเช่น การฟ้องร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่โจทก์ ศาลพิพากษาให้จำเลยงดเว้นการก่อสร้างดังกล่าวและให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง** การฟ้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองส่งมอบทรัพย์สินที่ยึดไว้โดยไม่มีสิทธิ เมื่อศาลเห็นว่าฝ่ายปกครองยึดทรัพย์สินไว้โดยไม่มีสิทธิ

* คำพิพากษาฎีกาที่ 315/2495 พนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการป้องกันการค้ากำไรเกินควรแต่งตั้งขึ้นตามมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการการค้ากำไรเกินควรนั้น มีอำนาจเพียงเพื่อปฏิบัติการ อันอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ แทนคณะกรรมการเท่านั้น หากมีอำนาจกำหนดราคาสูงสุดของการขายส่งหรือขายปลีกสิ่งของที่ห้ามมิให้ค้ากำไรเกินควรไป เพราะอำนาจเช่นว่านี้ กฎหมายให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการที่จะ“สั่งการ” ได้ตามที่เห็นสมควรตามความในมาตรา 8 (1) ผู้อำนวยการองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก ซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการป้องกันการการค้ากำไรเกินควรแต่งตั้งขึ้น ได้ออกประกาศกำหนดราคาสูงสุดของเนื้อสุกรชำแหละ โดยห้ามมิให้ผู้ใดขายปลีกเนื้อสุกรชำแหละในเขตจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เกินกว่าราคาที่กำหนดไว้ ดังนี้ ประกาศดังกล่าวจึงหาผลบังคับถึงจะเอาความผิดเป็นโทษอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนประกาศนั้นไม่

** คำพิพากษาฎีกาที่ 931/2523 จำเลยสร้างสะพานลอยกีดขวางทางเข้าออกบ้านโจทก์ เป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหายเดือดร้อนเกินที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ว่าจะจะเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร โจทก์ย่อมมีสิทธิที่จะปฏิบัติการเพื่อยังความเสียหายหรือเดือดร้อนนั้นให้สิ้นไปได้ ถึงแม้จำเลยจะสร้างสะพานลอยเพื่อสาธารณประโยชน์ และโจทก์จะมีสิทธินำรถยนต์เข้าออกระหว่างถนนกับบ้านโจทก์โดยผ่านทางเท้าหรือไม่ก็ตาม การที่จำเลยสร้างสะพานลอยดังกล่าวก็เป็นการละเมิดต่อโจทก์ ศาลฎีกาพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ซึ่งพิพากษาให้จำเลยงดเว้นการก่อสร้างสะพานลอยตามฟ้อง เฉพาะส่วนที่กีดขวางทางเข้าออกบ้านโจทก์ ถ้าหากจำเลยได้ทำการก่อสร้างไปบ้างแล้ว ก็ให้จำเลยรื้อถอนส่วนที่กีดขวางนั้นออกไปโดยค่าใช้จ่ายของจำเลยเอง

ศาลจึงพิพากษาให้ฝ่ายปกครองส่งมอบทรัพย์สินให้แก่โจทก์ การฟ้องร้องขอให้เจ้าพนักงานที่ดินทำการจดทะเบียนโอนที่ดินให้กับโจทก์ตามสิทธิที่โจทก์มีอยู่ ศาลพิพากษาให้เจ้าพนักงานที่ดิน จำเลย ทำการจดทะเบียนโอนที่ดินให้กับโจทก์* เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในการฟ้องร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการที่กระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลนั้น ศาลจะจำกัดอำนาจหน้าที่ที่จะไม่ก้าวล่วงเข้าไปสั่งการให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการในส่วนที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ***

* คำพิพากษาฎีกาที่ 964/2520 ผู้ใดจะยึดทรัพย์สินของบุคคลอื่นในประเทศไทยได้โดยชอบนั้น จะต้องเป็นการกระทำที่อาศัยอำนาจของกฎหมายไทยหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลไทย หลักด้อยที่ด้อยปฏิบัติตอบแทนกันระหว่างประเทศ ถ้าจะให้ให้มีผลบังคับได้จะต้องมีกฎหมายไทยรับรองไว้ มาตรา 85 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นเรื่องอำนาจของเจ้าพนักงานเกี่ยวกับการที่จะดำเนินคดีในศาลไทย เจ้าพนักงานหาอาชญากรรมตามมาตรานี้ยึดทรัพย์สินของผู้ใด เพื่อส่งไปให้รัฐบาลต่างประเทศสำหรับใช้เป็นหลักฐานดำเนินคดีในศาลต่างประเทศไม่ โจทก์เป็นชาวต่างประเทศถูกคนร้ายซึ่งทรัพย์สินเจ้าพนักงานตำรวจจับคนร้ายได้พร้อมด้วยเงินตราต่างประเทศที่ถูกชิงทรัพย์ไปเป็นของกลาง ศาลพิพากษาคดีอาญาให้คืนเงินของกลางแก่โจทก์แล้ว จำเลยคือกรมตำรวจและเจ้าพนักงานตำรวจยอมมีหน้าที่ต้องคืนเงินของกลางให้โจทก์ การที่โจทก์ถูกศาลสั่งให้ส่งตัวข้ามแดนไปตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 นั้น พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวหาได้บัญญัติเกี่ยวกับการส่งพยานหลักฐานไปให้ศาลต่างประเทศด้วยไม่ ทั้งคำพิพากษาของศาลที่ให้ส่งตัวโจทก์ไปให้รัฐบาลต่างประเทศก็มิได้สั่งให้ส่งพยานหลักฐานใดๆ ไปด้วย เมื่อจำเลยไม่สามารถอ้างและนำสืบให้เห็นว่ามีอำนาจตามกฎหมายใดที่จะยึดของกลางไว้ เพื่อส่งให้รัฐบาลต่างประเทศตามที่รัฐบาลต่างประเทศขอมา ศาลยอมพิพากษาให้จำเลยคืนเงินของกลางแก่โจทก์

** คำพิพากษาฎีกาที่ 2708/2520 ตามมาตรา 72 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้คู่กรณีนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น หมายถึง คู่กรณีที่มีความประสงค์จะขอทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่โดยปกติธรรมดา จึงต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินฉบับผู้ถือมาจดทะเบียน มิใช่กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาชี้ขาดให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของคู่กรณีที่ไมยอมมาจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การที่ศาลพิพากษาให้ บ. โอนที่ดินพิพาทให้โจทก์ หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือเอาคำพิพากษาเป็นการแสดงเจตนาของ บ. เมื่อโจทก์ยื่นคำขอต่อจำเลยทั้งสองซึ่งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ ขอจดทะเบียนที่ดิน โดยถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นการแสดงเจตนาของ บ. ดังนี้ แม้โจทก์ไม่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ฉบับผู้ถือไปแสดง เพราะ บ. ผู้มีชื่อใน น.ส.3 ไม่ยอมมาจดทะเบียนให้จำเลยก็ชอบที่จะจดทะเบียนให้ตามคำพิพากษานั้น พิพากษาให้จำเลย (เจ้าพนักงานที่ดิน) ทำการจดทะเบียนโอนที่ดินให้แก่โจทก์

*** คำพิพากษาฎีกาที่ 5399/2536 ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจศาลสั่งบังคับให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นลงนามในใบอนุญาต เพราะการลงนามในใบอนุญาตหรือไม่เป็นอำนาจของจำเลยโดยเฉพาะ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องขอให้ศาลพิพากษาตามคำขอของโจทก์ได้

3.1.2.3 การฟ้องร้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบ อื่นๆของฝ่ายปกครอง

ในการฟ้องร้องคดีพิพาททางปกครองต่อศาลยุติธรรมเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดชอบอื่นๆของฝ่ายปกครอง ส่วนมากจะเป็นการฟ้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องร้องให้ฝ่ายปกครองชำระเงินค่าทดแทนจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

3.1.3 การบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม

ในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งศาลยุติธรรมจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาททุกประเภท รวมทั้งคดีพิพาททางปกครอง โดยได้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งรวมถึงการบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรมด้วย ทั้งนี้ ในการบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม จะพิจารณาถึงหลักเกณฑ์และวิธีการได้ดังต่อไปนี้

3.1.3.1 การบังคับคดีตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹²

เมื่อศาลนัดฟังคำพิพากษา หากคู่ความฝ่ายที่แพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มาฟังคำพิพากษา จะต้องลงนามรับทราบคำบังคับของศาล ศาลจะบันทึกคำบังคับไว้ที่หน้าปกสำนวน มีใจความว่าให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำบังคับของศาลภายในเวลาที่กำหนด มิฉะนั้นอาจถูกยึดทรัพย์หรือถูกจำคุก แต่หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ได้มาฟังคำพิพากษา ศาลจะยังไม่ออกคำบังคับ โดยเป็นหน้าที่ของคู่ความ

¹² พิพัฒน์ จักรางกูร, คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับคดีตามคำพิพากษา, (กรุงเทพ : พิมพ์อักษร, 2539).

* คำบังคับ หมายความว่า คำสั่งของศาลที่สั่งแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยกำหนดวิธีการบังคับไว้ในตอนท้ายว่า ถ้าผู้ต้องคำบังคับไม่ปฏิบัติตาม ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์หรือถูกจับและจำคุกดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังนั้น การที่กฎหมายต้องบัญญัติให้มีคำบังคับเนื่องมาจากคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นเพียงคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีและจำเป็นต้องมีคำบังคับให้ผู้แพ้คดีปฏิบัติตามคำวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้นด้วย

ฝ่ายที่ชนะคดี จะต้องยื่นคำแถลงต่อศาลขอให้ออกคำสั่งบังคับและส่งคำสั่งบังคับไปให้ลูกหนี้ ตามคำพิพากษาทราบ เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำสั่งบังคับแล้ว หากลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับก็ต้องดำเนินการบังคับคดีต่อไป โดยมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตาม คำพิพากษาเป็นผู้มีอำนาจขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ในสิบปีนับแต่วันมี คำพิพากษา

3.1.3.1.1 ผู้มีอำนาจขอให้บังคับคดี

มาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่ง ได้บัญญัติถึงผู้มีอำนาจขอให้บังคับคดี กล่าวคือ คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเรียกว่า “เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา” ส่วนผู้ที่ จะถูกบังคับคดี คือ คู่ความหรือบุคคลซึ่งแพ้คดี ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความแพ่งเรียกว่า “ลูกหนี้ตามคำพิพากษา”

3.1.3.1.2 การบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงิน

เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลแล้ว หากผู้แพ้คดีไม่ได้ปฏิบัติตามคำสั่งนั้น ผู้ชนะคดีจะต้อง ดำเนินการบังคับคดีต่อไป โดยในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลได้กำหนดให้ลูกหนี้ตาม คำพิพากษาชำระเงินจำนวนหนึ่งให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษานั้น มาตรา 282 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดวิธีการบังคับคดีโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อนำออกขายทอดตลาด ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(ก) การขอออหมายบังคับคดีและตั้งเจ้าพนักงาน

บังคับคดี กล่าวคือ ในกรณีที่สภาพแห่งคดีเปิดช่องให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินได้ เจ้าหน้าที่ ตามคำพิพากษาที่เป็นผู้ชนะคดีจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาล ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ตามมาตรา 275 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ตามคำพิพากษาที่จะต้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี ถ้าเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่ขอ ศาลก็จะไม่ออกหมายบังคับคดีให้ ซึ่งกรณีนี้ต่างกับการออกคำสั่ง ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาล ที่จะต้องออกคำสั่งเองเมื่อได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อหน้าผู้แพ้คดีที่มาฟังคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้น

คำขอออหมายบังคับคดีจะต้องมีข้อความระบุ โดยชัดแจ้งถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งจะขอให้มีการบังคับคดีนั้น จำนวนเงินที่ยังไม่ได้รับ

ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และวิธีการบังคับคดีซึ่งให้ออกหมายนั้น ในทางปฏิบัติมักจะมี การขอให้ศาลตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีเพื่อดำเนินการบังคับคดีด้วย

หลังจากที่ศาลออกหมายบังคับคดีแล้ว จะต้องมีการส่งหมายบังคับคดีให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือผู้แพ้อัยการ

(ข) การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาไว้ในความดูแลของเจ้าพนักงานบังคับคดี เพื่อดำเนินการตามกฎหมายให้บรรลุผลตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ทั้งนี้ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีหน้าที่สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาว่ามีอยู่ที่ใด เจ้าพนักงานบังคับคดี กรมบังคับคดี และศาล ตลอดจนเจ้าพนักงานศาล ไม่มีหน้าที่สืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแทน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแต่อย่างใด เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องนำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์สินหรือทำใบมอบอำนาจให้ผู้อื่นนำยึดทรัพย์สินแทนแสดงต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี และก่อนการนำยึดทรัพย์สิน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องวางเงินประกันการยึดทรัพย์สินตามที่เจ้าพนักงานบังคับคดีกำหนด และนัดหมายวันเวลาที่ให้นำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปยึดทรัพย์สิน

เจ้าพนักงานบังคับคดีจะต้องทำการยึดทรัพย์สินในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกในวันทำการงานปกติ เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินซึ่งได้รับอนุญาตจากศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจเข้าไปในบ้าน เชนะสถาน ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และมีอำนาจหน้าที่เท่าที่จำเป็นในการยึด ตรวจสอบบัญชีใดๆ ของลูกหนี้รวมทั้งเปิดตู้เงินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ แต่ต้องรายงานให้ศาลทราบ

หากมีบุคคลใดๆ ชัดขวางการยึดทรัพย์สินให้เจ้าพนักงานบังคับคดีขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ*

การจะยึดทรัพย์สินใดๆ ของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดี จะต้องยึดทรัพย์สินแต่เพียงประมาณราคาที่จะขายทอดตลาดได้พอชำระหนี้ตามคำพิพากษา**

(ค) การอายัดทรัพย์สิน หมายความว่า การสั่งบุคคลภายนอกมิให้ทำการโอนหรือชำระหนี้ให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่ให้ชำระแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี โดยเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจร้องขอให้ดำเนินการบังคับคดีโดยการอายัดทรัพย์สินและเงินที่ลูกหนี้มีสิทธิได้รับจากบุคคลภายนอก ตามมาตรา 282 (2) และ (3)

* มาตรา 279 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

** มาตรา 284 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจอายัดทรัพย์สิน และสิทธิ ดังต่อไปนี้

(ค.1) สิ่งหาทรัพย์สินอันมีรูปร่างหรือ อสังหาทรัพย์สิน รวมทั้งสิทธิทั้งปวงอันมีอยู่ในทรัพย์สินเหล่านั้น เนื่องจากทรัพย์สินดังกล่าวเป็น ทรัพย์สินซึ่งบุคคล ภายนอกจะต้องส่งมอบหรือโอนมายังลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง เมื่อ บุคคลภายนอกส่งมอบหรือโอนทรัพย์สินนั้นแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีมีสิทธิเอาทรัพย์สินนั้นออก ขายทอดตลาด

(ค.2) เงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง โดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจสั่งอายัดมิให้บุคคล ภายนอกชำระเงินนั้นให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา เจ้าพนักงานบังคับคดีจะแจ้งคำสั่งอายัด ไปยังบุคคลภายนอกว่า ห้ามมิให้จ่ายเงินนั้นแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา และเมื่อหนี้ถึงกำหนด ชำระ ก็ให้บุคคลภายนอกชำระเงินนั้นต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี

(ง) ทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการ บังคับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องบางประเภทไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งหมายความว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีจะยึดทรัพย์สินนั้น หรืออายัดทรัพย์สินหรือสิทธินั้นไม่ได้ ทรัพย์สินและสิทธิเรียกร้องดังกล่าว มีดังนี้

(ง.1) ทรัพย์สินตามมาตรา 285 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้

(ง.1.1) เครื่องนุ่งห่มหลับนอน หรือเครื่องใช้ ในครัวเรือนโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินห้าพันบาท ในกรณีที่ศาลเห็นสมควร ศาลจะ กำหนดทรัพย์สินดังกล่าวที่มีราคาเกินห้าพันบาทให้เป็นทรัพย์สินที่ไม่ต้องอยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดีก็ได้ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความจำเป็นตามฐานะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(ง.1.2) เครื่องมือหรือเครื่องใช้ที่จำเป็น ในการเลี้ยงชีพ หรือประกอบวิชาชีพโดยประมาณรวมกันราคาไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท แต่ถ้า ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขออนุญาตยึดหน่วงและใช้เครื่องมือ หรือเครื่องใช้อันจำเป็นเพื่อดำเนินการเลี้ยงชีพ หรือการประกอบวิชาชีพอันมีราคาเกินกว่า

จำนวนราคาดังกล่าวแล้ว ให้ศาลมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจอนุญาตหรือไม่อนุญาต ภายใน บังคับแห่งเงื่อนไขตามที่ศาลเห็นสมควร

(ง.1.3) วัตถุ เครื่องใช้ และอุปกรณ์

ที่จำเป็นต้องใช้ทำหน้าที่แทน หรือช่วยอวัยวะของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(ง.1.4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้

ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมายย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ซึ่งรวมถึงทรัพย์สิน ของแผ่นดินตามมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ง.1.5) ทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม

คำพิพากษา อันมีลักษณะเป็นของส่วนตัวโดยแท้ เช่น หนังสือสำหรับวงศตระกูลโดยเฉพาะ จดหมาย หรือสมุดบัญชีต่างๆ อย่างไรก็ตาม เจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยึดมาตรวจดูเพื่อ ประโยชน์แห่งการบังคับคดีได้ถ้าจำเป็น แต่จะนำออกขายทอดตลาดไม่ได้

(ง.1.6) ทรัพย์สินตามข้อ (ง.1.1) ถึงข้อ

(ง.1.5) มีความหมายรวมถึงทรัพย์สินอันเป็นของภริยาหรือของบุตรผู้เยาว์ของลูกหนี้ตาม คำพิพากษา ซึ่งทรัพย์สินเช่นนี้ตามกฎหมายอาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของลูกหนี้ตาม คำพิพากษา หรือเป็นทรัพย์สินที่อาจบังคับเอาชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้

(ง.2) ทรัพย์สินตามมาตรา 286 แห่งประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ ทรัพย์สินและสิทธิ ดังต่อไปนี้

* บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน มีดังนี้

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็น ของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่ อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

(ง.2.1) เบี้ยเลี้ยงชีพซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ และเงินรายได้เป็นคราวๆ อันบุคคลภายนอกได้ยกให้เพื่อเลี้ยงชีพเป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร

(ง.2.2) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ บำเหน็จ และเบี้ยหวัด ของข้าราชการหรือลูกจ้างของรัฐบาล และเงินสงเคราะห์หรือบำนาญที่รัฐบาลได้จ่ายให้แก่คู่สมรสหรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น

(ง.2.3) เงินเดือน ค่าจ้าง บำนาญ ค่าชดใช้ เงินสงเคราะห์ หรือรายได้อื่นในลักษณะเดียวกันของพนักงาน ลูกจ้าง หรือคนงาน นอกจากที่กล่าวไว้ในข้อ (ข.4.2.2) ที่นายจ้างจ่ายให้แก่บุคคลเหล่านั้น หรือคู่สมรส หรือญาติที่ยังมีชีวิตของบุคคลเหล่านั้น เป็นจำนวนตามที่ศาลเห็นสมควร

(ง.2.4) เงินฌาปนกิจสงเคราะห์ที่ลูกหนี้ ตามคำพิพากษาได้รับอันเนื่องมาแต่ความตายของบุคคลอื่น เป็นจำนวนตามที่จำเป็นในการดำเนินการฌาปนกิจศพตามฐานะของผู้ตายที่ศาลเห็นสมควร

3.1.3.1.3 การบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้
กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับที่ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ กรณีเช่นนี้ไม่มีความจำเป็นต้องตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี เนื่องจากเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการบังคับคดีทางเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงไม่จำเป็นต้องออกหมายบังคับคดี ทั้งนี้ มาตรา 27 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้กำหนดให้ศาลระงับเงื่อนไขแห่งการบังคับตามมาตรา 213 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้โดยทางศาลหรือโดยเจ้าพนักงานของศาล หนึ่ง ในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ศาลสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ มีรายละเอียดดังนี้

* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3275/2528 เมื่อศาลออกคำบังคับตามคำพิพากษาแล้ว โจทก์จะต้องร้องขอบังคับคดีอีกชั้นหนึ่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษามาบทบัญญัติมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง สำหรับคดีฟ้องขับไล่เป็นคดีที่ไม่ต้องดำเนินการทางเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่โจทก์ต้องร้องขอต่อศาลดำเนินการจับหรือจำจำเลยและบริวารเพื่อให้ปฏิบัติตามคำบังคับซึ่งเป็นการร้องขอให้บังคับคดีตามบทบัญญัติมาตรา 271 นั้นเอง

(ก) การขอให้ศาลสั่งบังคับให้บุคคลภายนอก
 กระทำการ โดยให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามมาตรา 276 วรรคสาม
 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับ มาตรา 213 วรรคสอง แห่งประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกำหนดว่า “เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้
 ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำการอันหนึ่งอันใด เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับให้
 บุคคลภายนอกกระทำการอันนั้นโดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายให้ก็ได้”*

(ข) การขอให้ศาลสั่งให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการ
 แสดงเจตนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษา กรณีนี้เป็นกรณีที่โจทก์ฟ้องขอให้จำเลยทำ
 นิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ถ้าศาลพิพากษาให้จำเลยไปทำนิติกรรมตามที่โจทก์ขอ แต่จำเลย
 ไม่ปฏิบัติตาม หากไม่มีวิธีการที่จะบังคับจำเลยได้แล้ว คำพิพากษาของศาลก็จะไม่บรรลุผล
 กฎหมายจึงกำหนดวิธีการไว้โดยให้ศาลสั่งให้ถือเอาคำพิพากษานั้นแทนการแสดงเจตนา
 ดังที่มาตรา 213 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติไว้ว่า “...ถ้าวัตถุ
 แห่งหนี้เป็นการอันให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งไซ้ ศาลจะสั่งให้ถือเอาคำพิพากษา
 แทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ก็ได้”**

(ค) ในกรณีที่สภาพแห่งการบังคับคดีไม่เปิดช่องให้
 บังคับกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และไม่มีวิธีการบังคับคดีโดยวิธีอื่น
 เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ทราบคำบังคับแล้ว แต่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับจนพ้นระยะเวลา
 ที่กำหนดไว้ในคำบังคับ และไม่ใช้กรณีที่ต้องดำเนินการทางเจ้าพนักงานบังคับคดี รวมทั้ง
 ไม่ใช้กรณีที่ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ตามมาตรา 213
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตัวอย่างเช่น กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาขับไล่ลูกหนี้

* ตัวอย่างเช่น ลูกหนี้ทำสัญญาจะสร้างตึกให้เจ้าหนี้แต่ไม่สร้าง สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่อง
 ให้บังคับกับตัวลูกหนี้ให้มาทำการก่อสร้างเองได้ เจ้าหนี้จะขอให้ศาลสั่งให้ตนจ้างช่างอื่นมาทำการก่อสร้างตึกนั้น
 แทนก็ได้โดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่าย หรือในกรณีที่ลูกหนี้ปลูกสร้างโรงเรือนรुकล้าเข้ามาในที่ดินของเจ้าหนี้
 โดยไม่สุจริต มีหน้าที่ต้องรื้อถอนไปตามมาตรา 1311 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ถ้าบังคับตัวลูกหนี้
 ไม่ได้ ก็ขอให้ศาลสั่งเพื่อให้คนอื่นมารื้อถอนไปแทนได้

** ตัวอย่างเช่น โจทก์ฟ้องจำเลยให้โอนที่ดินให้ตามสัญญาซื้อขาย ศาลพิพากษาให้จำเลย
 โอนที่ดินขายให้โจทก์ ถ้าไม่โอนภายในกำหนด ให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลเป็นการแสดงเจตนาโอนที่ดินของ
 จำเลย ในกรณีที่จำเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา โจทก์สามารถขอคัดสำเนาคำพิพากษาไปแสดงต่อเจ้าพนักงาน
 ที่ดิน เพื่อโอนที่ดินของจำเลยเป็นของโจทก์ตามคำพิพากษาได้ กรณีเช่นนี้โจทก์จะขอให้จับกุมและกักขังจำเลย
 ไม่ได้ เพราะมีวิธีการบังคับอย่างอื่น คือ โจทก์สามารถขอให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของจำเลยได้

ตามคำพิพากษาและบริวารออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่ลูกหนี้และบริวารไม่ยอมออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอต่อศาล ขอให้จับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะเกิดขึ้นได้สองกรณีต่อไปนี้

(ค.1) กรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ทราบคำบังคับของศาลโดยชอบแล้ว แต่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำบังคับจนพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีหมายจับตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะต้องแสดงเหตุผลในคำร้องว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาจงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ทั้งนี้ เป็นไปตามมาตรา 297 และมาตรา 298 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เมื่อศาลได้รับคำขอแล้ว ศาลจะยังไม่สั่งจับตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษาในทันที แต่จะออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษามาศาล ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาขาดขึ้นไม่มาศาล และมีได้แจ้งเหตุอันควรถึงข้อขัดข้องที่มาศาลไม่ได้ ให้ศาลทราบ และศาลเห็นว่าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับหมายเรียกโดยชอบแล้ว ศาลจะออกหมายจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาทันที หรือตั้งแต่วันที่ศาลเห็นสมควร

ถ้าลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับหมายเรียก และได้มาศาลแสดงเหตุผลถึงการที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ หากศาลเห็นว่า มีเหตุผลอันควร ศาลก็จะไม่ออกหมายกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่หากศาลเห็นว่าลูกหนี้จงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ศาลก็จะออกหมายกักขังลูกหนี้

ศาลจะไม่ออกหมายจับลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือออกหมายจับแต่ไม่ออกหมายกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา หากเห็นว่ายังมีวิธีบังคับคดีแบบอื่นที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะพึงใช้บังคับได้

(ค.2) กรณีที่สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับกรณีที่สภาพแห่งการบังคับคดีเป็นเรื่องซึ่งวัตถุแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ ตัวอย่างเช่น คดีฟ้องขับไล่ให้จำเลยและบริวารออกจากบ้านหรือที่ดิน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องขอให้ศาลออกหมายจับจำเลยมาศาลเพื่อบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งกรณีไม่จำเป็นต้องตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี

ยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพราะเป็นกรณีที่ไม่ต้องมีการบังคับคดีทางเจ้าพนักงานบังคับคดี จึงไม่จำเป็นต้องยื่นคำขอออกหมายบังคับคดี

อนึ่ง ตามมาตรา 300 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่ถูกจับกุมโดยเหตุจงใจขัดขึ้น คำบังคับจะต้องถูกกักขังไว้จนกว่าจะมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร โดยมีข้อสัญญาว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษายินยอมที่จะปฏิบัติตามคำบังคับทุกประการ แต่ศาลจะกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาแต่ละครั้งเกินกว่า 6 เดือนนับแต่วันที่จับหรือกักขังแล้วแต่กรณีไม่ได้

3.1.3.2 การบังคับคดีในคดีพิพาททางปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ในกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณี

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงลักษณะคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ซึ่งคดีปกครองดังกล่าวอาจเกิดได้ทั้งกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ฟ้องร้องคดีต่อศาล และกรณีที่เอกชนผู้มีส่วนได้เสียในการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวมาฟ้องร้องคดีต่อศาล เพื่อขอให้ศาลตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เมื่อศาลได้มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดและถึงที่สุดแล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคู่กรณีในคดีพิพาทดังกล่าว ก็อาจเป็นทั้งฝ่ายชนะคดีและมีหน้าที่ในการติดตามดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล หรืออาจเป็นฝ่ายแพ้คดีและมีหน้าที่ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้นก็ได้

3.1.3.2.1 การบังคับคดีในกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายชนะคดี และมีหน้าที่ติดตามดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล¹³

กรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายชนะคดีและจะต้องติดตามดำเนินการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล การดำเนินการบังคับคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานฝ่ายปกครองที่เป็นเจ้าของเรื่องที่พิพาทในอันที่จะต้องควบคุมสอดส่องดูแลติดตามให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ตัวอย่างเช่น การดำเนินการสืบหาทรัพย์สินของเอกชนผู้แพ้คดี รวมทั้งจัดส่งเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจจากหน่วยงานฝ่ายปกครองนั้นๆ มา นำเจ้าพนักงานบังคับคดีไปทำการยึดหรืออายัด

¹³ ไชยศ วิฑูรานุพงษ์, “ปัญหาการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา แต่หากหน่วยงานฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่สามารถสืบหาตัวลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีทรัพย์สินเพียงพอที่จะชำระหนี้ หน่วยงานฝ่ายปกครองนั้นก็จะต้องรายงานถึงกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่ตนสังกัดเพื่อรายงานต่อไปยังกระทรวงการคลังแล้วแต่กรณี เพื่อขอจำหน่ายหนี้สูญ แต่ถ้าเป็นกรณีที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะฟ้องร้องเป็นคดีล้มละลายได้ ก็ให้หน่วยงานฝ่ายปกครองเจ้าหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องเป็นคดีล้มละลายต่อไป หรือในกรณีที่สภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เช่น การขับไล่ผู้แพ้คดีออกจากที่พิพาท หน่วยงานฝ่ายปกครองนั้นๆ จะต้องสอดส่องดูแลว่าผู้แพ้คดียินยอมออกจากที่พิพาทหรือไม่ เพื่อจะได้ดำเนินการขอหมายจับตัวผู้แพ้คดีมาศาลต่อไป เป็นต้น

3.1.3.2.2 การบังคับคดีในกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายแพ้คดี และมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

สำหรับกรณีที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาด และถึงที่สุดให้ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายแพ้คดี ศาลจะออกคำบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยฝ่ายปกครองมีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลนั้น ทั้งนี้ อาจเกิดกรณีที่จะต้องมีการบังคับคดีต่อฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์และวิธีการดังนี้

(ก) การบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

ในการฟ้องร้องคดีพิพาทเกี่ยวกับ “กฎ” หากศาลได้พิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่า “กฎ” ของฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลก็ไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นโดยตรง โดยศาลเพียงแต่จะห้ามมิให้

ในกรณีที่หน่วยงานฝ่ายปกครองได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแก้ต่างคดีพิพาทให้ นั้นในการดำเนินการติดตามบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล พนักงานอัยการจะมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่การประสานงานระหว่างหน่วยงานฝ่ายปกครองเจ้าของเรื่องกับเจ้าพนักงานบังคับคดีและศาล ซึ่งในกรณีนี้พนักงานอัยการจะดำเนินการแจ้งหน่วยงานฝ่ายปกครองเจ้าของเรื่องที่เป็นคู่กรณีให้มีการติดตามสืบหาหลักทรัพย์สินหรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เพื่อให้มีการชำระหนี้ตามคำพิพากษา และหากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่มีหลักทรัพย์สินหรือทรัพย์สิน พนักงานอัยการก็จะแจ้งให้หน่วยงานฝ่ายปกครองฟ้องร้องลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นคดีล้มละลายต่อไป ทั้งนี้ พนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการติดตามหรือสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยจะเป็นอำนาจหน้าที่หน่วยงานฝ่ายปกครองที่จะต้องติดตามหรือสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว

นำกฎนั้นมาใช้บังคับกับคู่ความในคดี และผลบังคับของคดีดังกล่าวจะมีผลผูกพันเฉพาะ คู่ความในคดีพิพาทนั้น ตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อใดที่ยังไม่มีการยกเลิกกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เอกชนรายอื่น ที่อยู่ในลักษณะเดียวกัน ก็อาจต้องฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับผลอย่างเดียวกันต่อไป

สำหรับการฟ้องร้องคดีเกี่ยวกับ“คำสั่งทางปกครอง” และขอให้ศาลยุติธรรมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เมื่อศาลได้พิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่า “คำสั่งทางปกครอง” ดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และศาลได้มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว นั้น ในกรณีนี้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการบังคับคดี เนื่องจากเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ย่อมมีผลให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีพิพาท ตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เว้นแต่ในกรณีที่ เป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องด้วยฐานะหรือความสามารถของบุคคล หรือที่ได้วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สิน ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าวอาจใช้บังคับบุคคลภายนอกได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 145 ภายใต้อำนาจบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยการอุทธรณ์ฎีกา และการพิจารณาใหม่ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง นับตั้งแต่วันที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่ง จนถึงวันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสียถ้าหากมี

ถึงแม้ศาลจะได้กล่าวไว้โดยทั่วไปว่าให้ใช้คำพิพากษาบังคับแก่บุคคลภายนอก ซึ่งมีได้เป็นคู่ความในกระบวนการพิจารณาของศาลด้วยก็ดี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เว้นแต่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 142 (1), 245 และมาตรา 274 และในข้อต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาเกี่ยวกับฐานะหรือความสามารถของบุคคลหรือ คำพิพากษาสั่งให้เลิกนิติบุคคล หรือคำสั่งล้มละลายเหล่านี้ บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือจะใช้บังคับบุคคลภายนอกก็ได้

(2) คำพิพากษาที่วินิจฉัยถึงกรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินใดๆ เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจใช้บังคับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกนั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิดีกว่า

(ข) การบังคับคดีในกรณีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครอง

ชำระเงิน¹⁴

การฟ้องร้องคดีเพื่อขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน ตัวอย่างเช่น การฟ้องร้องขอให้ฝ่ายปกครองชำระเงินชดเชยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือให้ชำระเงินค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ให้ฝ่ายปกครองชำระเงินนั้น โดยส่วนมาก จะมีปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการเบิกจ่ายและการตั้งงบประมาณการจ่ายเงินตามคำพิพากษาของศาล แต่จะมีกรณีเกิดขึ้นน้อยมากที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการชำระหนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ทั้งนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจถูกฟ้องร้องฐานละเมิดและเรียกค่าเสียหายให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัว รวมทั้งอาจถูกดำเนินคดีอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบอีกด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาหลักเกณฑ์ในการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หากฝ่ายปกครองไม่ยอมดำเนินการชำระหนี้ตามคำบังคับของศาล เจ้าพนักงานบังคับคดีจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินใดๆที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในข่ายความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามมาตรา 285 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประกอบกับมาตรา 1304 และมาตรา 1307 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทั้งนี้ ศาลสามารถช่วยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาในระหว่างที่ยังไม่มีการชำระเงินได้แต่เพียงการพิพากษาให้คิดดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาให้เท่านั้น

(ค) การบังคับคดีในกรณีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครอง

กระทำการหรืองดเว้นการทำการ

ในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นการทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้กระทำการ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาสมาทารถที่จะใช้วิธีการบังคับคดีกับฝ่ายปกครองได้ โดยการขอให้ศาลสั่งบุคคลภายนอกให้กระทำการแทนฝ่ายปกครอง โดยให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม วิธีการบังคับคดีในลักษณะเช่นนี้ ควรจะใช้

¹⁴ รพี แฟงสภา, “ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย”, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 57-60.

บังคับได้เฉพาะในกรณีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการที่โดยสภาพไม่ได้อาศัยความรู้ความชำนาญเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเป็นการกระทำที่มีได้ใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และมีใช้การกระทำที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจโดยเฉพาะของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งหากเป็นการกระทำดังกล่าวมานี้ ศาลก็ไม่อาจสั่งให้บุคคลอื่นกระทำการแทนฝ่ายปกครองได้ เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะให้การกระทำดังกล่าวเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าว หากศาลสั่งให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนฝ่ายปกครอง ผลทางกฎหมายของการกระทำดังกล่าวก็ไม่น่าจะเกิดขึ้น ตัวอย่างเช่น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดิน ศาลจะสั่งให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนเจ้าพนักงานที่ดินไม่ได้ และนอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองออกนิติกรรมทางปกครอง ซึ่งเป็นกรณีที่ต้องอาศัยอำนาจโดยเฉพาะของฝ่ายปกครอง กรณีเช่นนี้จะใช้วิธีการบังคับคดีโดยให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็คงจะไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับจดทะเบียนสมรสให้ผู้ร้อง หากฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ศาลจะสั่งให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาจดทะเบียนสมรสของฝ่ายปกครองหาได้ไม่ เพราะกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่จะพิจารณารับจดทะเบียนภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ส่วนวิธีการบังคับคดีโดยการขอให้ศาลมีหมายจับกุมและกักขังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น การบังคับคดีในกรณีนี้ไม่น่าจะนำมาใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ฝ่าฝืนคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้กระทำการได้ เนื่องจากถ้าหากศาลจับกุมและกักขังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแล้วจะส่งผลกระทบต่อการทำงานทั่วไปของฝ่ายปกครองได้ และยังอาจพิจารณาได้ว่าศาลเข้าไปก้าวล่วงการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครอง ซึ่งจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

3.1.4 ปัญหาในการบังคับคดีในคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม

ในการทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาลยุติธรรม แม้ส่วนหนึ่งจะสามารถช่วยยุติปัญหาข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้ง รวมทั้งช่วยเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ แต่ก็ยังเป็นเพียงในระดับหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากลักษณะเฉพาะของคดีปกครองที่มีความแตกต่างจากลักษณะของคดีแพ่งสามัญทั่วไป จึงทำให้ไม่สามารถนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับคดีปกครองได้อย่างเต็มที่ ดังนั้น ในการ

พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาลยุติธรรมจึงยังค่อนข้างประสบกับปัญหาหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครองของตุลาการผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม* หรือปัญหาเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีที่ไม่เหมาะสม ซึ่งได้นำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้กับการดำเนินคดีปกครอง จึงก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมต่อการเยียวยาแก้ไขในระบบกฎหมายปกครอง** ทั้งนี้ ได้รวมถึงปัญหาในการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมด้วย กล่าวคือ

* ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมรวมทั้งนักกฎหมายไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว โดยส่วนใหญ่ มักจะได้รับการศึกษาอบรมให้มีความรู้และความชำนาญในกฎหมายแพ่งและกฎหมายอาญาเท่านั้น โดยไม่มีการศึกษากฎหมายปกครองอย่างจริงจัง ทำให้ยังขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับโดยตรงกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน รวมทั้งยังขาดประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการในระดับที่ควรจะเป็น ทั้งนี้ เมื่อการพัฒนาคดีปกครองโดยศาลยุติธรรมขาดผู้ที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายปกครองมาเป็นตุลาการผู้พิพากษา จึงส่งผลให้การเยียวยาแก้ไขข้อพิพาททางปกครองโดยศาลยุติธรรมจึงไม่เกิดผลตามที่สมควร โดยอาจเกิดจากความลังเลของผู้พิพากษาที่จะเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในบางกรณี ซึ่งศาลยุติธรรมค่อนข้างที่จะจำกัดขอบเขตในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททางปกครองที่ศาลเห็นว่าเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น เรื่องดุลพินิจความเหมาะสมของการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง หรือเรื่องเกี่ยวกับการพิจารณาสถานะและวินัยของข้าราชการฝ่ายปกครอง เนื่องจากศาลไม่มั่นใจว่าหากศาลแทรกแซงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองดังกล่าวแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการของฝ่ายปกครอง

** ในการนำคดีปกครองขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรม นอกจากจะเป็นการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งไม่มีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในคดีปกครองโดยเฉพาะแล้ว ยังเป็นการฟ้องร้องคดีปกครองโดยใช้หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้เสมือนหนึ่งว่าเป็นคดีแพ่งทั่วไป จึงก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมต่อการเยียวยาแก้ไขในระบบกฎหมายปกครอง กล่าวคือ

(ก) ด้วยวัตถุประสงค์ในการฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาล อันเป็นการร้องขอให้ศาลช่วยควบคุมตรวจสอบถึงความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง และขอให้ศาลเพิกถอนการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการฟ้องร้องคดีปกครองต่อศาลในกรณีดังกล่าว ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องต้องมารับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการชดเชยค่าเสียหาย การดเว้นกระทำการ การส่งมอบทรัพย์สิน หรือการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ดังเช่นวัตถุประสงค์ของคดีแพ่งหรือคดีอาญา ดังนั้น การฟ้องร้องคดีปกครองที่ให้ความสำคัญกับเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในเรื่อง “คู่ความ” หรือ “การโต้แย้งสิทธิในทางแพ่ง” โดยไม่พิจารณาถึง

(ต่อหน้าถัดไป)

3.1.4.1 ปัญหาที่เกี่ยวกับการบังคับคดีในกรณีศาลพิพากษา

เกี่ยวกับกฎ

ด้วยเหตุที่การฟ้องร้องคดีเพื่อขอให้ศาลยุติธรรมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของ“กฎ”ของฝ่ายปกครองนั้น เอกชนทั่วไปไม่อาจจะฟ้องร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎของฝ่ายปกครองได้โดยตรง โดยต้องรอให้เอกชนถูกฟ้องร้องเป็นคู่ความในคดีที่เกี่ยวข้องกับกฎดังกล่าวเสียก่อน จึงจะสามารถโต้แย้งถึงความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่เกี่ยวข้องนั้นได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลพิจารณแล้วเห็นว่ากฎของฝ่ายปกครองดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่สอดคล้องกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจ ผลบังคับของคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับเฉพาะแก่คู่ความในคดีตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยไม่มีผลเป็นการทั่วไปในการยกเลิกเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นโดยตรง ซึ่งกรณีนี้ต่างจากวิธีพิจารณาคดีปกครองที่สร้างขึ้นโดยเฉพาะเพื่อให้สามารถยกเลิกเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดกับกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจไว้ได้โดยตรง ดังนั้น จึงอาจส่งผลให้มีกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ เพราะศาลไม่มีโอกาสเข้าไปตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของกฎนั้นๆ และอาจเกิดความลักลั่นที่ฝ่ายปกครองอาจใช้กฎที่ไม่ชอบ

(ต่อ)

การกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเป็นหลักว่าเป็นกรณีศาลจะต้องเข้าไปควบคุมตรวจสอบหรือไม่ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ศาลยุติธรรมไม่สามารถเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในหลายกรณี

(ข) จากลักษณะของคดีปกครองซึ่งเป็นคดีข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับฝ่ายปกครองซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างไปจากคดีแพ่งอันเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่มีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยในคดีปกครองนั้น คู่ความในคดีจะอยู่ในฐานะที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งฝ่ายปกครองย่อมอยู่ในฐานะที่เหนือกว่าฝ่ายเอกชน อีกทั้งเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในคดีก็มักจะอยู่ในความครอบครองของฝ่ายปกครอง หากใช้ระบบวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งในการพิสูจน์หลักฐานจะใช้ “ระบบกล่าวหา” ที่คู่ความมีภาระการพิสูจน์เพื่อแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของคู่ความฝ่ายตรงข้าม ตามหลัก “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” โดยหากเป็นกรณีที่เอกชนมีภาระการพิสูจน์หลักฐานต่อศาลเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวอ้างของตนเองแล้ว เอกชนย่อมมีโอกาสที่จะชนะคดีได้ยาก ทำให้บั่นทอนกำลังใจของเอกชนที่จะเสนอปัญหาให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยว่าการกระทำของฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้ระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองที่นิยมใช้กันอยู่ในต่างประเทศ จึงใช้ระบบวิธีพิจารณาใน “ระบบไต่สวน” โดยศาลและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะมีบทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่ความอย่างแท้จริง

ด้วยกฎหมายดังกล่าวนี้กับเอกชนรายอื่นต่อไปอีกก็ได้ และส่งผลให้เกิดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาคดีปกครอง หากเอกชนรายดังกล่าวนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลในกรณีเดิมอีกครั้งหนึ่ง

3.1.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงิน

ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงิน ส่วนมากหากเป็นกรณีที่เอกชนเป็นฝ่ายชนะคดี มักจะไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้รับผิดชอบ เพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ก็อาจถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวในฐานะละเมิด หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ให้ฝ่ายปกครองชำระเงินนั้น มักจะประสบปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับความล่าช้าในการเบิกจ่ายและการตั้งงบประมาณการจ่ายเงินตามคำพิพากษาของศาลเป็นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม ปัญหาและอุปสรรคที่มักเกิดขึ้นในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ชำระเงินนั้น จะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายชนะคดี แต่เอกชนผู้แพ้คดีไม่ยอมดำเนินการชำระหนี้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล และฝ่ายปกครองจำเป็นต้องมีการบังคับคดี ซึ่งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการบังคับคดีต่อเอกชน อาจเกิดขึ้นในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถติดตามสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของเอกชนลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากเมื่อฝ่ายปกครองเป็นฝ่ายชนะคดี และศาลได้มีคำบังคับให้เอกชนผู้แพ้คดีชำระหนี้ต่อรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นมูลหนี้ที่เกิดจากละเมิด หรือเงินที่ต้องชำระอื่นๆตามกฎหมาย ซึ่งโดยส่วนมากจะปรากฏว่าฝ่ายปกครองไม่สามารถติดตามบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลได้ โดยอาจเกิดจากสาเหตุดังนี้

(ก) กรณีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการที่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการ และขั้นตอนในการติดตามบังคับคดี รวมถึงไม่มีการกำหนดว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดที่จะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการติดตามบังคับคดีและสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีอย่างได้ผล โดยในทางปฏิบัติแต่ละหน่วยงานฝ่ายปกครองเจ้าของเรื่องที่เป็นผู้ชนะคดี จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ติดตามและสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

(ข) กรณีเกิดจากความเพิกเฉยของหน่วยงานฝ่ายปกครองเจ้าของเรื่องที่พิพาทในการติดตามบังคับคดีลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งอาจเกิดจากความสับสนในอำนาจหน้าที่หรือขั้นตอนในการดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล* รวมทั้งอาจมีการหมุนเวียนเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับคดีนั้นๆ ทำให้ไม่มีการติดตามดำเนินการบังคับคดีอย่างต่อเนื่อง และหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาก็จะหมุนเวียนเปลี่ยนไปจนยากที่จะสืบหาและติดตามบังคับคดี

(ค) กรณีเกิดจากระบบการจับเก็บข้อมูลของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการขอทราบหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา ยังไม่มีการจัดระบบที่ดีเพียงพอ ตัวอย่างเช่น การที่หน่วยงานฝ่ายปกครองที่เป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้มีหนังสือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการขอทราบหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เช่น สำนักงานที่ดิน สำนักงานทะเบียนหุ้นส่วนบริษัท กรมการขนส่งทางบก ว่ามีเอกสารสิทธิหรือชื่อของลูกหนี้ตามคำพิพากษาถือสิทธิในที่ดิน หุ้นส่วนบริษัท หรือรถยนต์ใด อย่างไร หรือไม่ แต่ปรากฏว่าระบบการจับเก็บข้อมูลของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดังกล่าวยังมีไม่เพียงพอ อีกทั้งยังอาจไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ได้มีการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชื่อของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เคยปรากฏอยู่ในเอกสารสิทธิหรือทะเบียนของทางราชการ

3.1.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

สำหรับกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองผู้แพ้คดีกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด โดยส่วนมากจะไม่มีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เช่นเดียวกับกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระเงิน เนื่องจากถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

* ในคดีพิพาทที่หน่วยงานฝ่ายปกครองได้ส่งเรื่องให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแตกต่างให้ นั้น อาจเกิดความสับสนว่าอำนาจหน้าที่ในการติดตามบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลดังกล่าว เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการด้วย ซึ่งในทางปฏิบัติพนักงานอัยการจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับการติดตามบังคับคดี รวมทั้งการสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดี โดยหน่วยงานฝ่ายปกครองเจ้าของเรื่องที่พิพาทที่มีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดังกล่าว จะต้องทำหน้าที่ติดตามและสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีของลูกหนี้ตามคำพิพากษาเอง

ผู้รับผิดชอบเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ก็อาจถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบเป็นการส่วนตัวฐานละเมิด หรืออาจถูกดำเนินคดีอาญาฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

แต่ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติ มักจะเกิดปัญหาในกรณีที่เป็น การดำเนินการบังคับคดีให้เอกชนผู้แพ้คดีกระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งจะพิจารณาถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค ในการดำเนินการบังคับคดี ดังนี้¹⁵

(ก) ปัญหาความหลากหลายและซ้ำซ้อนของหน่วยงานและ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เนื่องมาจากการที่แต่ละหน่วยงานหรือส่วนราชการก็จะมีอำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรโดยเฉพาะ ซึ่งอาจมีความเกี่ยวเนื่องในอำนาจหน้าที่ซึ่งกันและกันของแต่ละองค์กร รวมทั้งอาจเกิดความซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติหน้าที่ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น การดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่นอกเขตสัมปทาน ซึ่งจะต้องบังคับคดีให้ผู้ฝ่าฝืนเสียค่าปรับตั้งแต่หนึ่งเท่าถึง ห้าเท่าของมูลค่าแร่ ตามราคาที่กำหนดโดยกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ที่ใช้บังคับ อยู่ในวันกระทำผิด ยึดแร่ที่มีไว้เป็นความผิด รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างเหมืองแร่ที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เรียกอัตราภาษีศุลกากรที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร โดยอำนาจหน้าที่ของแต่ละ องค์กร กล่าวคือ การชำระค่าภาคหลวงแร่ อยู่ในอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ กรมทรัพยากรธรณี การทำเหมืองแร่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ในความดูแลของกรมป่าไม้ การส่งแร่ส่งออกนอกราชอาณาจักรจะต้องเสียภาษีศุลกากรโดยอยู่ในความดูแลของกรมศุลกากร ทั้งนี้ แต่ละหน่วยงานหรือส่วนราชการก็จะดำเนินการในแต่ละส่วนความรับผิดชอบของแต่ละ องค์กร ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวและขาดการประสานงานที่ดีในการดำเนินการ เพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

(ข) ปัญหาความยากลำบากในการปฏิบัติกรให้เป็นไปตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้รื้อ ถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างดัดแปลงต่อเติมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น คำพิพากษา ศาลฎีกาที่ 17057/2532 ระหว่าง กรุงเทพมหานคร โจทก์ บริษัทบางลำภูสรรพสินค้า จำกัด จำเลย โดยศาลมีคำพิพากษาให้รื้อถอนอาคารห้างสรรพสินค้าบางลำพู ส่วนที่ต่อเติมผิด

¹⁵ ไชยศ วิฑูธานุพงษ์, อ้างแล้วใน (13), หน้า 132-135.

กฎหมายตั้งแต่ชั้นที่ 4 ถึงชั้นที่ 7 ซึ่งในทางปฏิบัติวิธีการรื้อถอนจะต้องดำเนินการรื้อถอนโดยไม่ให้อาคารส่วนที่ถูกกฎหมายตั้งแต่ชั้นที่ 1 ถึงชั้นที่ 3 เสียหายและเป็นอันตราย การรื้อถอนดังกล่าวกรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการเขตพระนคร ต้องดำเนินการจัดหาบริษัทรับเหมา มาทำการรื้อถอน เนื่องจากเจ้าพนักงานไม่มีความสามารถที่จะดำเนินการได้ด้วยตนเอง กรุงเทพมหานครได้ตั้งงบประมาณจ้างบริษัทรับเหมารื้อถอนเป็นเงิน 5,200,000 บาท และผู้อำนวยการเขตพระนครแจ้งว่าสินค้าที่มีอยู่ในห้างสรรพสินค้าบางลำภูตั้งแต่ชั้นที่ 4 ขึ้นไป จะดำเนินการอายัดมาเก็บไว้บริเวณอาคารจอดรถของกรุงเทพมหานคร หากขายทอดตลาดได้จะขายเพื่อนำเงินมาเป็นค่ารื้อถอน เพราะห้างสรรพสินค้าบางลำภูไม่ยอมรื้อถอนอาคารในส่วนที่ต่อเติมผิดกฎหมายตามคำพิพากษาและคำสั่งของศาล จึงจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่ต้องรื้อถอนตามกฎหมาย

ตัวอย่างของกรณีห้างสรรพสินค้าบางลำภูดังกล่าว จะเห็นถึงความยากลำบากในขั้นตอนการบังคับคดีของเจ้าพนักงานในการรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานไม่มีความสามารถที่จะเข้าดำเนินการรื้อถอนด้วยตนเอง จึงต้องว่าจ้างเอกชนผู้มีความชำนาญเข้าดำเนินการรื้อถอน แต่การที่จะรื้อถอนอาคารโดยไม่ให้เกิดความเสียหายแก่อาคารส่วนที่ก่อสร้างโดยถูกต้องแล้ว ก็เป็นเรื่องที่ยากลำบากในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ จากหลักความผูกพันในคำพิพากษาศาลฎีกาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะไม่มีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น อาคารส่วนที่ต่อเติมโดยผิดกฎหมายและมีบุคคลภายนอกคดีอยู่อาศัย หากบุคคลภายนอกคดีดังกล่าวไม่ยอมรับทราบคำพิพากษาของศาล การที่จะรื้อถอนอาคารโดยไม่ให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิของบุคคลภายนอกดังกล่าว ยิ่งเป็นเรื่องที่ยากในทางปฏิบัติ จึงไม่มีเอกชนรายใดจะรับเข้าดำเนินการรื้อถอนอาคารในกรณีเช่นนี้ เนื่องจากไม่มีหลักประกันว่าหากได้ดำเนินการรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษาของศาลแล้ว จะถูกฟ้องร้องให้ต้องรับผิดชอบอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ และในการดำเนินการตามคำพิพากษาดังกล่าวจะดำเนินการต่อไปได้หรือไม่ หรือจะมีคำสั่งให้ระงับการรื้อถอนไว้เป็นการชั่วคราว

(ค) ปัญหาของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก ตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดี ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับคดีในกรณีที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกคดี ตัวอย่างเช่น ในคดีที่หน่วยงานฝ่ายปกครองฟ้องร้องขับไล่เอกชนให้ออกจากที่ดินของรัฐ

คดีลักษณะดังกล่าวนี้ จะต้องใช้เวลานานหลายปีกว่าคดีจะถึงที่สุด เป็นเหตุให้ที่ดินพิพาท ถูกโอนสิทธิครอบครองผ่านมือไปหลายราย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากมีปัญหาเรื่องการเพิกถอน เอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและศาลสั่งพิพากษาให้เพิกถอน หากมีการ โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงพิพาท เมื่อออกคำบังคับและหมายบังคับคดีไปยังเอกชน ผู้ครอบครองที่ดินแปลงนั้น ก็จะปรากฏว่าเป็นคนละรายกันกับคู่กรณีในคดีเดิม และจะไม่มีผล บังคับไปถึงเอกชนผู้นั้น เพราะไม่ใช่คู่กรณีในคดีนั้นและอาจจะไม่ใช่บริวารของผู้แพ้คดี จึงเกิด ปัญหาการร้องคัดค้านโต้แย้งในชั้นบังคับคดีในประเด็นต่างๆขึ้นไป



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

3.2 การพิจารณาและวินิจฉัยคดีปกครองที่มีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ และการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

เนื่องด้วยแนวความคิดพื้นฐานของพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะพัฒนา “สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง” หรือ “ระบบคณะกรรมการกฤษฎีกา” ให้สามารถสร้างและพัฒนา “หลักกฎหมายปกครอง” เพื่อให้สามารถ ใช้หลักกฎหมายปกครองได้อย่างถูกต้องและสามารถตอบสนองประโยชน์ของสาธารณะได้ อย่างสูงสุด รวมทั้งยังเป็นการพัฒนาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัย ร้องทุกข์ ซึ่งมีลักษณะเป็น “กรณีตัวอย่าง” (CASE LAW) ให้เกิดเป็นระเบียบแบบแผน ในการปฏิบัติราชการ และเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนในสังคม^{**} ดังนั้น ในช่วง ระยะเวลาก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นนั้น ทางเลือกของประชาชนผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย อันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกทางหนึ่ง ในการร้องทุกข์ให้องค์การวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทควบคุมตรวจสอบการกระทำหรือการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครอง นอกเหนือจากการฟ้องร้องคดีต่อศาลยุติธรรม ได้แก่ การร้องทุกข์

* ระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดแบ่งโครงสร้างในการปฏิบัติหน้าที่ออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่

(ก) คณะกรรมการกฤษฎีกา ประกอบด้วยกรรมการ 2 ประเภท คือ

(ก.1) กรรมการร่างกฎหมาย ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษากฎหมายให้แก่ รัฐบาล ดูแลรับผิดชอบการจัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี และการให้ความเห็นทางกฎหมายแก่นายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และหน่วยงาน ของรัฐ อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจ

(ก.2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทำหน้าที่เป็นองค์การวินิจฉัยชี้ขาด ข้อพิพาทที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ข) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีภารกิจหน้าที่ที่สำคัญของหลายประการ กล่าวคือ การเป็นหน่วยงานธุรการและบริหารงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา การศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา การวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ ตลอดจนหลักกฎหมายและ ระเบียบแบบแผนที่จะนำมาใช้กับกรณีร้องทุกข์ รวมทั้งการติดตามผลการดำเนินการของหน่วยงานหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ และนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้า รัฐบาลได้สั่งการไปแล้ว

** การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งมีลักษณะเป็นการ วินิจฉัยข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ และวางกลไกการปฏิบัติราชการทั่วไป ดังนั้น ผู้ที่ดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรอบรู้เป็นพิเศษเกี่ยวกับ หลักกฎหมายปกครอง รวมทั้งต้องเป็นผู้มีประสบการณ์ในด้านการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อที่จะกลั่นกรอง คำสั่งทางปกครองหรือคำวินิจฉัยต่างๆ เหล่านั้นได้

ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522* ทั้งนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งใช้อำนาจกึ่งตุลาการ ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์อันเป็นข้อพิพาททางปกครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ โดยมีวิธีพิจารณาคัดย้ายกับวิธีพิจารณาความของศาล แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จแล้ว คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะยังไม่ีผลบังคับได้เอง โดยจะต้องเสนอคำวินิจฉัย ไปยังนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารอีกชั้นหนึ่ง เพื่อพิจารณาสั่งการตามแต่ จะเห็นสมควร โดยไม่ผูกพันตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งลักษณะ

* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) กรรมการร่างกฎหมาย

(ก) จัดทำร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ข) รับผิดชอบให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

(ค) เสนอความเห็นและข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการให้มีกฎหมายหรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย

(2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ก) วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

(ข) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อสั่งการเกี่ยวกับ ราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 27

(ค) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายอื่นในปัญหาข้อกฎหมาย ตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีการะบุให้มีการอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราช บัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

(จ) เสนอแนะคณะรัฐมนตรี เพื่อมีมติกำหนดระเบียบปฏิบัติ ราชการตามมาตรา 51

(ฉ) เสนอความเห็นและข้อสังเกตตาม (1) (ค)

(ช) ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการร่างกฎหมายตามมาตรา 40

(ซ) ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่น

ของการแก้ไขเยียวยาทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดังกล่าวนี้ จะมีลักษณะเป็นการสั่งการในทางบริหาร ซึ่งจะสามารถสั่งการได้อย่างกว้างขวางกว่าการพิจารณาคดีของศาล*

3.2.1 ลักษณะคดีปกครองที่ได้รับการพิจารณาวินิจฉัยโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์¹⁶

การดำเนินกิจการต่างๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการทุกด้านนั้น จำเป็นต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ ซึ่งการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจโดยถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายหรือไม่ ใช้ดุลพินิจนอกเหนือขอบเขตของกฎหมายหรือไม่ หรือแม้กระทั่งกฎหมายนั้นเองมีข้อบกพร่องทำให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดินและไม่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ทั้งแนวทางการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งในการดำเนินการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะมีวิธีพิจารณาคดีที่ให้โอกาสคู่กรณีได้ชี้แจงข้อเท็จจริง รวมทั้งมีการถ่วงดุลการใช้อำนาจวินิจฉัยคดี ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย และเป็นการสร้างระบบกฎหมายและระเบียบปฏิบัติราชการให้เป็นไปโดยเหมาะสม อันเป็นการวางรากฐานของหลักกฎหมายปกครองในประเทศไทยต่อไป

* การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตาม “ระบบร้องทุกข์” เป็นระบบที่มีวิธีพิจารณาที่แน่นอนแบบวิธีพิจารณาในศาล แต่การเยียวยาทุกข์จะใช้วิธีการสั่งการทางบริหาร ซึ่งฝ่ายบริหารสามารถสั่งการได้อย่างกว้างขวางกว่าการพิจารณาคดีของศาล ดังจะเห็นได้จากกรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งศาลยุติธรรมจะจำกัดอำนาจในการพิจารณาคดีดังกล่าว เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ศาลยุติธรรมไม่อาจแทรกแซงอำนาจของฝ่ายปกครองได้ และวางแนวบรรทัดฐานที่จะไม่ตัดสินชี้ขาดคดีให้ ตัวอย่างเช่น กรณีที่เป็นเรื่องที่อยู่ในดุลพินิจของฝ่ายปกครองโดยเฉพาะหรือในกรณีที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการบังคับบัญชาในระบบราชการ เป็นต้น ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจไปโดยไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ มิได้เป็นไปโดยสุจริต หรือไม่มีพยานหลักฐาน หรือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองจงใจหรือประมาทเลินเล่อออกคำสั่งหรือกระทำการใดๆโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

¹⁶ ชาญชัย แสงศักดิ์, สาระน่ารู้เกี่ยวกับฤษฎีกา, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542),

3.2.1.1 หลักเกณฑ์และวิธีการร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์

การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ตัวอย่างเช่น ผู้ร้องทุกข์จะต้องมีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่น่ามาร้องทุกข์ คำร้องทุกข์ต้องทำเป็นหนังสือ มีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ รวมถึงมีรายการอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ เป็นต้น ทั้งนี้ การร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่สำคัญดังต่อไปนี้

3.2.1.1.1 ผู้มีสิทธิร้องทุกข์

การที่จะถือว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ได้กำหนดตัวบุคคลผู้ได้รับความเสียหายไว้กว้างกว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยจะถือเอาความเดือดร้อนหรือได้รับความเสียหายตามที่เป็นจริงเป็นหลัก ทั้งนี้ เนื่องจากระบบวินิจฉัยร้องทุกข์มีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ ต้องการช่วยเหลือปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ อันเนื่องมาจากการกระทำของฝ่ายปกครอง และต้องการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องในระบบราชการที่ปรากฏให้เห็นจากการร้องทุกข์ ซึ่งหากจะถือว่าผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำที่เป็นสาเหตุแห่งการร้องทุกข์ไม่มีสิทธิร้องทุกข์แล้ว ก็อาจเกิดผลเสียต่อทั้งประชาชนและระบบบริหารราชการของฝ่ายปกครอง

สำหรับเรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยนั้น จะเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(ต่อหน้าถัดไป)

(ก) คำร้องทุกข์ต้องมีลักษณะเป็นการกล่าวหาหรือโต้แย้งการกระทำของหน่วยงานของรัฐ โดยมีข้อสังเกตดังนี้¹⁷

(ก.1) คำร้องทุกข์ใดไม่มีลักษณะเป็นการกล่าวหาหรือโต้แย้งการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หากแต่เป็นเพียงการปรารภ การตั้งข้อสังเกต หรือการขอให้ตีความหรือวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายโดยมิได้มีการกล่าวหาหรือโต้แย้งการกระทำของบุคคลหนึ่งบุคคลใด คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ย่อมไม่อาจรับคำร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณาได้

(ก.2) คำร้องทุกข์นั้นจะต้องเกี่ยวกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ

(ก.2.1) หน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 นั้น หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

(ก.2.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นในหน่วยงานของรัฐ*

(ต่อ)

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(ก) ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข) ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ค) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

(ง) กระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น หรือ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁷ ชาญชัย แสงศักดิ์, คู่มือการร้องทุกข์ของประชาชนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พร้อมด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง, หน้า 11-14.

* มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

(ก.3) คำร้องทุกข์ที่เป็นการพิพาทกันระหว่างเอกชน หรือที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะส่วนตัว กรณีเช่นนี้ย่อมไม่อาจนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับพิจารณาเฉพาะที่เกี่ยวกับงานในราชการ เพื่อให้งานราชการดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรม ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเท่านั้น ดังนั้น การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องส่วนตัว อันมิใช่การกระทำตามหน้าที่ในราชการ จึงมิใช่เหตุร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับพิจารณาได้

(ข) เรื่องที่จะนำมาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้น ต้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือประโยชน์เกี่ยวข้อง โดยจะต้องพิจารณาเหตุแห่งการร้องทุกข์และคำขอวิธีการเยียวยาทุกข์ประกอบกันด้วย ตัวอย่างเช่น ถ้าผู้ร้องทุกข์ร้องทุกข์ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมเบิกจ่ายเงินที่ผู้ร้องทุกข์มีสิทธิได้รับให้แก่ผู้ร้องทุกข์ จึงขอให้สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่ผู้ร้องทุกข์ ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่ามีความสัมพันธ์กันระหว่างเหตุแห่งการร้องทุกข์และวิธีการเยียวยาทุกข์ที่ร้องขอมา ผู้ร้องทุกข์จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องขอเช่นนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าจากเหตุแห่งการร้องทุกข์เดียวกัน ผู้ร้องทุกข์ร้องขอให้ดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีเช่นนี้จะเห็นได้ว่าไม่มีความสัมพันธ์กันระหว่างเหตุแห่งการร้องทุกข์และคำขอของผู้ร้องทุกข์ เพราะการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวมิได้มีผลทำให้ผู้ร้องทุกข์ได้รับเงินตามสิทธิแต่อย่างใด ผู้ร้องทุกข์จึงไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องขอเช่นนั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ แต่ผู้ร้องทุกข์สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวต่อพนักงานสอบสวนเป็นคดีอาญาได้ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิใช่มาร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ค) ความเดือดร้อนหรือเสียหายที่นำมาร้องทุกข์นั้น เกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(ค.1) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่โดยปล่อยให้มีการปลูกสร้างอาคารรุกล้ำทางน้ำสาธารณะ

(ค.2) การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาคำขออนุญาตก่อสร้างอาคารล่าช้าเกินสมควร

(ค.3) การกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐออกใบอนุญาตที่ดินรุกกล้าที่ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน

(ค.4) การกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรนั้น ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยมิได้แจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ร้องทุกข์ทราบก่อนที่จะดำเนินการสอบสวนทางวินัยผู้ร้องทุกข์

(ค.5) การกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ตัวอย่างเช่น การร้องทุกข์ว่าอธิบดีออกคำสั่งแต่งตั้งผู้อำนวยการกองโดยไม่สุจริตหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร โดยผู้ร้องทุกข์เห็นว่าตนสมควรเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองมากกว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเนื่องจากผู้ร้องทุกข์มีอาวุโสสูงสุดในกองและผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งก็เคยถูกลงโทษทางวินัยมาแล้วด้วย

3.2.1.1.2 *หลักเกณฑ์การรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณา*^{*}
 ทั้งนี้ การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณานั้น นอกจากจะต้อง

^{*} พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ได้รับไว้พิจารณา

- (1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา
- (2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีมติเด็ดขาดแล้ว
- (3) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาล หรือที่ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว
- (4) เรื่องที่ยังมิได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้
- (5) เรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วเว้นแต่เป็นกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานใหม่ตามที่กำหนดในมาตรา 50
- (6) เรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์ตามมาตรา 46
- (7) เรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์ ทั้งนี้ ภายใต้เงื่อนไขตามมาตรา 23

พิจารณาหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวแล้ว การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับเรื่องร้องทุกข์ไว้พิจารณาจะต้องพิจารณาหลักเกณฑ์อื่นๆประกอบด้วย กล่าวคือ¹⁸

(ก) ต้องไม่เป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา อันเป็นเรื่องเกี่ยวกับนโยบายของฝ่ายบริหารหรือการกระทำทางรัฐบาล ทั้งนี้ เนื่องจากอาจทำให้เกิดปัญหาในการวินิจฉัยสั่งการของรัฐบาลได้

(ข) ต้องไม่เป็นเรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้มีมติเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อจะป้องกันความขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์กับฝ่ายบริหาร

(ค) ต้องไม่เป็นเรื่องที่ยังมีการฟ้องร้องเป็นคดีความกันอยู่ในศาล หรือที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการขัดแย้งกับอำนาจของศาลยุติธรรม

(ง) ต้องไม่เป็นเรื่องที่ยังมิได้มีการดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหายครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองที่ได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ร้องทุกข์ได้มีโอกาสที่จะแก้ไขการกระทำของตนเสียก่อน เพื่อบรรเทาหรือเยียวยาความเดือดร้อนนั้น

(จ) ต้องไม่เป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่กรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ โดยผู้ร้องทุกข์ได้เสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่อีกครั้งภายใน 5 ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัย และต้องพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

¹⁸ ไซยศ วิบุษยพันธุ์, อ้างแล้วใน (13), หน้า 142-144.

ด้วยว่าได้พบพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
พิจารณาว่าวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วเปลี่ยนไป*

(จ) ต้องไม่เป็นเรื่องและผู้ร้องทุกข์ละทิ้งการร้องทุกข์
โดยไม่มาให้ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
ได้กำหนดโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร**

(ข) ต้องไม่เป็นเรื่องที่ขาดอายุความร้องทุกข์
โดยไม่กระทำการร้องทุกข์ภายในกำหนด 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการร้องทุกข์
หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนด 120 วัน นับแต่วันที่ผู้ร้องทุกข์ได้มีหนังสือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่
ของรัฐ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และไม่ได้รับหนังสือ
ชี้แจงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร แล้วแต่กรณี
เว้นแต่ถ้าคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่ากรณีจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือ
ประโยชน์สาธารณะ หรือเป็นปัญหาสำคัญอันควรแก่การแก้ไข คณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์อาจดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยและเสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ
ตามพระราชบัญญัตินี้ได้ตามที่เห็นสมควร***

3.2.1.1.3 *รูปแบบคำร้องทุกข์* คำร้องทุกข์ต้องทำเป็น
หนังสือ โดยไม่จำเป็นต้องใช้แบบฟอร์มของทางราชการ และไม่มีรูปแบบที่แน่นอน

* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 50 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว
ผู้ร้องทุกข์อาจเสนอเรื่องนั้นเพื่อพิจารณาใหม่ได้อีกครั้งหนึ่งภายในเวลาห้าปีนับแต่วันที่คณะกรรมการวินิจฉัย
ร้องทุกข์มีคำวินิจฉัย แต่ต้องพิสูจน์ให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าได้มีการพบพยานหลักฐาน
ใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้วนั้นเปลี่ยนไป

** พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 46 ถ้าผู้ร้องทุกข์ได้รับหนังสือจากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ให้มาให้
ถ้อยคำหรือแสดงพยานหลักฐานแล้ว ไม่ดำเนินการตามหนังสือ้นภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้อง
ทุกข์กำหนด โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีอำนาจสั่งให้จำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น
เสียจากสารบบบัญชี

เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้สั่งจำหน่ายจาก
สารบบบัญชีตามวรรคหนึ่งแล้ว ผู้ร้องทุกข์นั้นจะขอให้พิจารณาใหม่หรือยื่นคำร้องทุกข์ในเรื่องนั้นอีกไม่ได้ เว้นแต่
จะแสดงให้เห็นที่พอใจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ว่าการที่ตนไม่สามารถปฏิบัติตามหนังสือของ
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้นั้นเป็นเพราะเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุอันสมควร

*** มาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

แต่มีสาระสำคัญคือ ต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ระบุเรื่องอันเป็นเหตุให้ร้องทุกข์ พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับเรื่องที่ร้องทุกข์ ใช้ถ้อยคำสุภาพ และลงลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าเป็นการยื่นร้องทุกข์แทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ร้องทุกข์มาด้วย*

การยื่นคำร้องทุกข์ โดยทั่วไปให้ยื่น ณ หน่วยงานตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือจะยื่นต่อกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ภูมิภาคคนหนึ่งคนใด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ เพื่อให้ส่งต่อไปยังหน่วยงานตุลาการของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็ได้ หรืออาจร้องทุกข์ทางไปรษณีย์ ลงทะเบียนไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยให้ถือว่าวันที่ส่งคำร้องทุกข์แก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันยื่นคำร้องทุกข์

3.2.2 ขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์

การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ จะต้องร่วมกันวินิจฉัยเป็นองค์คณะในนามของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ โดยมีวิธีพิจารณาคดีในลักษณะเช่นเดียวกับวิธีพิจารณาคดีของศาล กล่าวคือ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะทำหน้าที่ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงในคดี โดยการตรวจสอบเอกสาร หลักฐานที่คู่กรณีนำมายื่นและซักถามทั้งผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานของรัฐ เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงให้ครบถ้วน และจะเป็นผู้วินิจฉัยคดีที่มีการร้องทุกข์นั้น โดยมีเหตุผลด้านหลักกฎหมายปกครอง รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางการวางกลไกการปฏิบัติราชการต่อไป ซึ่งอาจมีทั้งการเสนอให้แก้ไขกฎหมายหรือกำหนดระเบียบปฏิบัติราชการให้เกิดประสิทธิภาพต่อไปด้วย ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 และระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ฯ ได้กำหนดขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ไว้เป็น 5 ขั้นตอน ดังต่อไปนี้

3.2.2.1 ขั้นตอนการพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องทุกข์

ไว้พิจารณา ขั้นตอนนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการตรวจสอบในเบื้องต้นว่า เรื่องร้องทุกข์นั้นมีลักษณะที่จะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่ และจะเสนอความเห็นต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อพิจารณาสั่งรับเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา

* มาตรา 21 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

3.2.2.2 ขั้นตอนการสอบสวนและสรุปสำนวน ขั้นตอนนี้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการสอบสวนเรื่องร้องทุกข์ที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีคำสั่งรับไว้พิจารณา โดยจะรวบรวมและตรวจสอบเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงที่ได้มาจากผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบ แล้วจัดทำบันทึกสรุปสำนวนเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา

3.2.2.3 ขั้นตอนการตรวจสอบสำนวนและแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ขั้นตอนนี้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะตรวจสอบสำนวนที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ถ้าเห็นสมควรแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็จะเชิญผู้ร้องทุกข์และผู้แทนหน่วยงานที่รับผิดชอบมาชี้แจงเพิ่มเติม หรือจะมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมมาเสนอคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อีกครั้งก็ได้ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยแล้ว ก็จะมอบให้พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอคำแถลงการณ์ (คำแถลงสรุปคดีหรือความเห็นชี้ขาดเบื้องต้น) ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ก่อนจะลงมติวินิจฉัย

3.2.2.4 ขั้นตอนการวินิจฉัย พนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน

จะเสนอคำแถลงการณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก่อนการลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์นั้น จากนั้นคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะลงมติวินิจฉัยชี้ขาดเรื่องร้องทุกข์ตามที่เห็นสมควร และมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำร่างคำวินิจฉัยเสนอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตรวจพิจารณาและดำเนินการต่อไป

3.2.2.5 ขั้นตอนการการสั่งการโดยนายกรัฐมนตรี เมื่อ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยแล้ว ถ้าเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่มีข้อสังเกตที่จะขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะนั้นพิจารณาทบทวนเสียก่อน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาก็จะเสนอเรื่องพร้อมทั้งความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

* การแถลงสรุปคดีหรือความเห็นชี้ขาดเบื้องต้นของพนักงานผู้รับผิดชอบสำนวน เป็นวิธีการพิจารณาสองชั้น ในลักษณะเป็นการถ่วงดุลการให้ความเห็น เพื่อให้เกิดการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะตัดสินคดี อันเป็นวิธีการสากลที่ใช้อยู่ในศาลปกครองของประเทศที่พัฒนาแล้วทั่วไป

3.2.3 การเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ¹⁹

การเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการนั้น เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัย เรื่องร้องทุกข์ใดเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยที่ไม่มี ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งผล การวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ให้ผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบทราบ แต่หากคณะกรรมการ วินิจฉัยร้องทุกข์มีคำวินิจฉัยที่มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการ ให้เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกิน เจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีคำวินิจฉัยเช่นนั้น* โดยหากเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควร เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้งผลการวินิจฉัยให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบไปพร้อมกันก็ได้

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ หรือผลการวินิจฉัยของ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจ ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ หรือแก่ระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น หรือเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา อาจขอให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาวินิจฉัยโดยที่ ประชุมใหญ่ก็ได้** และนอกจากนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกายังอาจจะทำบันทึก เสนอความเห็นหรือตั้งข้อสังเกตอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งการของ นายกรัฐมนตรีต่อไป

อย่างไรก็ตาม การพิจารณาสั่งการของนายกรัฐมนตรี ไม่ปรากฏว่า มีการกำหนดระยะเวลาในการสั่งการของนายกรัฐมนตรีว่าจะต้องสั่งการภายในกำหนด เท่าใด ภายหลังจากที่ได้รับเรื่องคำวินิจฉัยร้องทุกข์จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพียงแต่มีบทบัญญัติกำหนดไว้ว่าจะต้องสั่งการโดยเร็ว

ทั้งนี้ ในการเสนอคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการนั้น คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์อาจมีแนวทางการ วินิจฉัยได้ 4 แนวทาง ดังนี้

¹⁹ ไซยศ วิฑูรานุพงษ์, อ้างแล้วใน (13), หน้า 157 -171.

* มาตรา 49 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

** มาตรา 34 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

3.2.3.1 ไม่รับเรื่องร้องทุกข์นั้นไว้พิจารณา กล่าวคือ ในการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้วินิจฉัยว่า เรื่องร้องทุกข์ที่เสนอต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์นั้น ไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสั่งจำหน่ายเรื่องร้องทุกข์นั้น แต่ในกรณีที่กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ประกอบเป็นองค์คณะพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้น หรือเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่ากรณีมีปัญหาค้นควรแก่การรับไว้พิจารณา จะเสนอเรื่องร้องทุกข์นั้นต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เพื่อพิจารณาวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้

3.2.3.2 การวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์ กล่าวคือ หากเรื่องร้องทุกข์นั้น เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ และได้มีการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น ตามระเบียบของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ฯ จนได้ข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะวินิจฉัยได้แล้ว หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบมิได้กระทำการชัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ ดังที่ผู้ร้องทุกข์กล่าวอ้างมาในคำร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะวินิจฉัยให้ยกคำร้องทุกข์

3.2.3.3 การวินิจฉัยให้ยุติและจำหน่ายเรื่อง กล่าวคือ หากเรื่องร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ และได้มีการดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงในระหว่างการพิจารณาว่า เหตุแห่งการร้องทุกข์ได้หมดไปแล้วหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาให้แก่ผู้ร้องทุกข์เป็นที่เรียบร้อยแล้ว แต่ผู้ร้องทุกข์ยังมิได้ถอนคำร้องทุกข์ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะวินิจฉัยให้ยุติและจำหน่ายเรื่อง

3.2.3.4 การวินิจฉัยให้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการเยียวยาทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ กล่าวคือ หากเรื่องร้องทุกข์นั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่จะรับไว้พิจารณาได้ และได้มีการดำเนินการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้นแล้ว หากคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เห็นว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ละเลยต่อหน้าที่ หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ฯลฯ

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ก็จะวินิจฉัยให้เสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการเยียวยา
ทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ต่อไป*

* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 48 เมื่อมีข้อเสนอแนะของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามมาตรา 47
(5) นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลมีอำนาจสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า
เกินควร มีคำสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดปฏิบัติหน้าที่ภายใน
เวลาที่กำหนด

(2) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่
หรือกระทำการขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือกระทำการไม่ถูกต้องตามขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็น
สาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับกรณินั้น หรือกระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร มีคำสั่ง
ให้เพิกถอนการกระทำนั้นหรือสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งเพิกถอนการกระทำนั้น

(3) ในกรณีที่มีความรีบด่วนและจำเป็น ไม่ว่าจะ เป็นกรณีตาม (1)
หรือ (2) มีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการเสนอข้อเสนอนี้เพื่อให้ นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง
คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องให้เหตุผลและหลักฐานสนับสนุนข้อเสนอนั้นอย่างชัดเจน ถ้าเป็นกรณี
เสนอให้ นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (2) จะต้องระบุว่า จะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่เพียงใด หรือมี
เงื่อนไขอย่างไร และถ้าเป็นกรณีเสนอให้ นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) จะต้องแสดงให้เห็นว่า
การมีคำสั่งใหม่หรือการมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว
มีความรีบด่วนและจำเป็นอย่างไร และสมควรให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับตั้งแต่นั้นไป หรือมีเงื่อนไข
อย่างไร นอกจากนี้ ในกรณีเสนอให้ นายกรัฐมนตรีสั่งการตามวรรคหนึ่ง (3) นี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะต้องคำนึง
ด้วยว่าการมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดย นายกรัฐมนตรีนั้นจะเป็นการ
กระทบกระเทือนต่อความรับผิดชอบโดยตรงของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอันจะเป็นผลเสียหายแก่ระบบบริหาร
ราชการแผ่นดินหรือไม่เพียงใด

มาตรา 47 คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำร้องทุกข์
- (2) เหตุแห่งการร้องทุกข์
- (3) ข้อเท็จจริงของเรื่องร้องทุกข์
- (4) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย

(5) ข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลเพื่อสั่งการ
แก้ไขตามมาตรา 48 ซึ่งในข้อเสนอนั้นต้องระบุให้ชัดเจนว่า นายกรัฐมนตรีควรจะสั่งการในเรื่องใดว่าอย่างไร
พร้อมทั้งให้เหตุผลด้วย

(ต่อหน้าถัดไป)

3.2.4 การติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี²⁰

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดในคำร้องทุกข์นั้นแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการให้มีการแก้ไขทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์โดยตรงหรือสั่งการให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของทางราชการหรือปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการก็ตาม จะมีการแจ้งผลการสั่งการมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะเป็นผู้แจ้งคำสั่งของนายกรัฐมนตรีให้ผู้ร้องทุกข์ และหน่วยงานที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีทราบ และจะดำเนินการติดตามผลการปฏิบัติงานดังกล่าวให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีต่อไป ทั้งนี้ หากเรื่องร้องทุกข์ใดที่การปฏิบัติงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบหรือหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ยังไม่เป็นผลตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีหน้าที่ที่จะต้องรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไป

3.2.4.1 หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

ตามที่พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” มีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้วตามพระราชบัญญัติ

(ต่อ)

(6) ข้อเสนอแนะหรือข้อสั่งการอื่นเกี่ยวกับการวางระเบียบปฏิบัติราชการตามมาตรา 51 หรือการให้มีกฎหมาย หรือแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ถ้ามี คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์นั้น

²⁰ รพี แฟงสภา, อ้างแล้วใน (14), หน้า 69-74.

* พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 7 คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(2) กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

(ง) รายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัตินี้ พร้อมทั้งเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการต่อไปในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล

ดังกล่าว^{*} ดังนั้น เรื่องร้องทุกข์ใดที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้หน่วยงานที่รับผิดชอบหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการสั่งการให้มีการแก้ไขทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์โดยตรง หรือสั่งการให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องของทางราชการหรือปรับปรุงวิธีการปฏิบัติราชการก็ตาม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีไปยังผู้ร้องทุกข์และหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ หน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการบังคับหรือติดตามผลการปฏิบัติงานเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี คือ “ฝ่ายติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี” กองวิเคราะห์กฎหมายและวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา^{**}

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการปฏิบัติงานตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติกำชับให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยได้กำหนดหน้าที่ของส่วนราชการที่รับผิดชอบว่าจะต้องรีบดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว หากปรากฏว่าส่วนราชการใดมีอุปสรรค หรือไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งได้ภายในระยะเวลาอันควรหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด จะต้องแจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบโดยเร็ว และในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่

^{*} พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

มาตรา 62 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีหน้าที่รับผิดชอบในงานราชการของคณะกรรมการกฤษฎีกา และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(6) ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐเมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้วตามพระราชบัญญัตินี้

^{**} กองวิเคราะห์กฎหมายและวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย
- (2) ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐในเรื่องร้องทุกข์ และรวบรวมศึกษา และวิเคราะห์เหตุแห่งการร้องทุกข์ รวมทั้งดำเนินการเพื่อพัฒนากฎหมายปกครอง
- (3) รวบรวม จัดทำ และเผยแพร่เอกสารทางวิชาการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

ผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามระเบียบหรือคำสั่งโดยไม่มีเหตุผล ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย^{*}

3.2.4.2 ขอบเขตในการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี²¹

กรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบปฏิบัติงานทางบริหาร ตัวอย่างเช่น การตัดถนน ซึ่งการดำเนินการจะกระทำได้เมื่อใดย่อมขึ้นอยู่กับเงินงบประมาณที่หน่วยงานดังกล่าวได้รับและขึ้นอยู่กับความเร่งด่วนของการใช้เงินงบประมาณในเรื่องอื่นนั้น ฝ่ายติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีจะติดตามผลการดำเนินการจนกว่าหน่วยงานดังกล่าวจะได้แสดงให้เห็นว่าจะมีการปฏิบัติงานดังกล่าวจริง เช่น ได้เสนอขอตั้งเงินงบประมาณเพื่อการนั้นแล้ว โดยไม่จำเป็นต้องติดตามผลต่อไปจนถึงที่สุด

กรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินคดีแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา ฝ่ายติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี จะติดตามผลการดำเนินการจนถึงขั้นที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งเกี่ยวกับคดีนั้นแล้ว

กรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการร่างกฎหมายหรือออกระเบียบข้อบังคับของทางราชการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ปรากฏจากการร้องทุกข์ หรือดำเนินการอย่างอื่น ฝ่ายติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี จะติดตามผลการดำเนินการจนถึงที่สุดจนกว่าจะมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี

กรณีที่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของตน ฝ่ายติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี จะติดตามผลการดำเนินการจนกว่าผู้บังคับบัญชาจะมีคำสั่งให้ลงโทษหรือไม่ลงโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวแล้ว

^{*} สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือ ที่ นร 0203/ว.69 ลงวันที่ 22 เมษายน 2528 (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินัยจรัญรังกูและให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยฯ)

²¹ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, คู่มือการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารเย็บเล่ม, 2541, หน้า 31-36.

3.2.4.3 ระยะเวลาในการเร่งรัดการดำเนินงาน

เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทราบครบกำหนด 1 เดือนสำหรับเรื่องทั่วไป หรือครบกำหนด 2-3 เดือนสำหรับเรื่องที่ต้องใช้เวลานาน (ตัวอย่างเช่น การออกกฎหมายหรือการดำเนินคดีอาญา) แล้วยังมีได้รับรายงานผลการดำเนินการหรือหนังสือผลการรายงาน กองวิเคราะห์กฎหมายและวินิจฉัยร้องทุกข์จะดำเนินการเตือนและเร่งรัดหน่วยงานดังกล่าว โดยจะพิจารณาการปรับระยะเวลาการเตือนตามความเหมาะสมของเรื่อง

เมื่อกองวิเคราะห์กฎหมายและวินิจฉัยร้องทุกข์ได้ดำเนินการเตือนและเร่งรัดหน่วยงานดังกล่าวแล้ว แต่ยังมีได้รับหนังสือรายงานผลการดำเนินการหรือหนังสือผลการรายงานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบ กองวิเคราะห์กฎหมายและวินิจฉัยร้องทุกข์ จะทำหนังสือแจ้งเรื่องดังกล่าวให้รัฐมนตรีทราบ เพื่อเร่งรัดหน่วยงานนั้นให้ด้วย

ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แจ้งผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ นิติกรผู้รับผิดชอบจะต้องตรวจสอบว่าหน่วยงานดังกล่าวได้ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากเป็นกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีแล้ว แต่เพียงบางส่วน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้นายกรัฐมนตรีทราบ และจะติดตามผลการดำเนินการและรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบต่อไป แต่สำหรับเรื่องที่มีปัญหาและได้พิจารณาแล้วเห็นว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบยังมีได้ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเลย แม้แต่เพียงบางส่วน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะแจ้งให้หน่วยงานดังกล่าวทราบ และจะติดตามผลการดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่ยอมรายงานผลการดำเนินการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ ทั้งที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เตือนและเร่งรัดหน่วยงานดังกล่าวตามขั้นตอนต่างๆ ครบถ้วนแล้ว นิติกรผู้รับผิดชอบจะเสนอเรื่องให้รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ดำเนินการตามมาตรา 7(2)(ง)^{*}

^{*} มาตรา 7(2)(ง) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบรายงานให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบว่าไม่อาจดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีได้ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ชี้แจงข้อขัดข้องหรือเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ และนิติกรผู้รับผิดชอบเห็นว่าข้อขัดข้องดังกล่าวอาจเป็นเพราะหน่วยงานที่รับผิดชอบยังไม่เข้าใจคำสั่งนายกรัฐมนตรี (ที่สั่งการตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเอง) หรือหน่วยงานดังกล่าวมีเหตุผลเพียงพอที่ไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีได้ โดยนิติกรผู้รับผิดชอบจะเสนอเรื่องและแนวทางในการแก้ปัญหาให้รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณา ดำเนินการตามมาตรา 7(2)(ง) ต่อไป แต่หากหน่วยงานที่รับผิดชอบได้ชี้แจงข้อขัดข้องหรือเหตุผลที่ไม่สามารถดำเนินการดังกล่าวได้ และนิติกรผู้รับผิดชอบเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่อาจรับฟังได้ นิติกรผู้รับผิดชอบจะต้องเสนอเรื่องให้รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาส่งเรื่องให้คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 7(2)(ง) ต่อไป

ในกรณีที่หน่วยงานที่รับผิดชอบได้ดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีครบถ้วนแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ เพื่อมีคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกายุติการติดตามผลการดำเนินการ และจะแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้ร้องทุกข์ทราบต่อไป

3.2.5 สภาพบังคับของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์

การที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เป็นองค์กรภายในฝ่ายบริหาร ซึ่งใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ ดังนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จึงไม่มีสภาพบังคับโดยตัวเองดังเช่นคำพิพากษาขององค์กรทางตุลาการหรือศาลในการสั่งการกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง โดยคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะมีอำนาจเพียงการเสนอแนะคำวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องที่ได้มีการร้องทุกข์ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามความเห็นสมควรเท่านั้น ทั้งนี้ การที่นายกรัฐมนตรีได้สั่งการเกี่ยวกับเรื่องที่ได้มีการร้องทุกข์แล้วนั้น ถือว่าเป็นที่สุด

และผูกพันหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม การฝ่าฝืนคำสั่งของนายกรัฐมนตรีย่อมมีความผิด และอาจมีสภาพบังคับดังนี้²²

3.2.5.1 *ความผิดทางวินัย* ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ก็ให้ส่วนราชการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว หากปรากฏว่าส่วนราชการใดมีอุปสรรคหรือไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้ภายในเวลาอันควรหรือภายในเวลาที่กำหนดให้ ก็ให้ส่วนราชการนั้นแจ้งเหตุผลให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบโดยเร็ว และในกรณีที่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดไม่สามารถปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยไม่มีเหตุผล ก็ให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัย

3.2.5.2 *ความรับผิดฐานละเมิด* ในกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ซึ่งเอกชนไม่มีอำนาจที่จะฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งบังคับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีได้ แต่กรณีอาจมีมูลเหตุที่จะฟ้องร้องบังคับให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐรับผิดฐานละเมิดได้ ทั้งนี้ เนื่องจากคำสั่งของนายกรัฐมนตรีเป็นระเบียบแบบแผนที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตาม การฝ่าฝืนระเบียบแบบแผนของทางราชการและก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชน หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นอาจต้องรับผิดฐานละเมิด**

²² ไซยศ วิฑูรานุพงษ์, อ้างแล้วใน (13), หน้า 165-166.

* สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือ ที่ นร 0203/ว.69 ลงวันที่ 22 เมษายน 2528 (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยฯ)

** คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 557/2520 ระเบียบของกระทรวงการคลังโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีวางไว้ว่า ลูกจ้างคนใดต้องขาดความดีและถูกควบคุมตัว ก็ให้กรม กอง เจ้าสังกัดต่างๆ สั่งพักลูกจ้างนั้นไว้ก่อนไม่ให้ไปออกทันที ดังนี้ จำเลยซึ่งเป็นกรมเจ้าสังกัดจะต้องปฏิบัติตามระเบียบ ระเบียบเดิมของจำเลยที่ขัดกับระเบียบของกระทรวงการคลังเป็นอันถูกยกเลิกไปในตัว แม้จำเลยอุทธรณ์ว่า ระเบียบกระทรวงการคลังขัดกับระเบียบของจำเลย แต่กระทรวงการคลังก็ได้ตอบยืนยันไม่ยอมให้ถือระเบียบของจำเลย ดังนั้น การที่จำเลยมีคำสั่งระหว่างอุทธรณ์ระเบียบไปยังกระทรวงการคลังให้ไปแจ้งโจทก์ย้อนหลังไปถึงวันโจทก์ถูกกล่าวหาและถูกจับกุม จึงเป็นการไม่ชอบด้วยระเบียบ ย่อมเป็นการละเมิดต่อโจทก์

3.2.5.3 ความรับผิดชอบทางอาญา ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐอาจจะต้องรับผิดชอบทางอาญาในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 11(3) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่ง ซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรมและส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม การที่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงอาจจะเป็นความผิดอาญา

อนึ่ง นอกจากวิธีการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี และรายงานผลการสั่งการของนายกรัฐมนตรีพร้อมทั้งข้อเสนอวิธีการที่นายกรัฐมนตรีควรสั่งการในกรณีที่มีการปฏิบัติงานยังไม่เป็นผล ตามมาตรา 79(2)(ง) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 แล้ว ยังมีวิธีการบังคับทางอ้อมอีกวิธีหนึ่งคือ การอาศัยอำนาจของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามมาตรา 62(9) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ซึ่งบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับผลงานและอุปสรรคในการดำเนินการของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย และคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งรายงานฉบับนี้ย่อมเป็นที่เผยแพร่ถึงกรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งคณะรัฐมนตรีจะมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงที่จะดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย หากคณะรัฐมนตรีไม่ดำเนินการ รัฐสภาก็อาจดำเนินการทางการเมืองตามกลไกของรัฐธรรมนูญ โดยการตั้งกระทู้ถาม หรือการอภิปรายไม่ไว้วางใจต่อไปได้²³

3.2.6 ปัญหาที่เกิดขึ้นในการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นในการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่ง

²³ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีระชนการพิมพ์, 2540), หน้า 454.

ให้ส่วนราชการปฏิบัติเพื่อปลดเปลื้องทุกข์ให้แก่ผู้ร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วย
 คณะกรรมการกฤษฎีกานั้น นอกจากจะประสบปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าของส่วนราชการ
 ในการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่นายกรัฐมนตรีได้มี
 คำสั่งให้ส่วนราชการจ่ายเงินหรือชดใช้เงินให้แก่ผู้ร้องทุกข์ รวมถึงปัญหาและอุปสรรค
 เกี่ยวกับความยากลำบากในการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี ในลักษณะเช่นเดียวกับการ
 ดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลยุติธรรมแล้ว และแม้การติดตามผลการ
 ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว จะได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ
 “ฝ่ายติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี” กองวิเคราะห์กฎหมายและวินิจฉัย
 ร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการติดตามผลการ
 ปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีดังกล่าว ก็ยังคงประสบปัญหาและอุปสรรคบางประการ
 กล่าวคือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี
 ทั้งนี้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ได้กำหนดให้สำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่ติดตามผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือของ
 เจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์
 หรือเมื่อนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลได้สั่งการไปแล้วตามพระราชบัญญัตินี้*
 ซึ่งในการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามกฎหมายนี้ มิได้มีบทบัญญัติ
 รองรับไว้อย่างชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือสำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกา ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อติดตามผลการปฏิบัติให้
 เป็นไปตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี รวมทั้งมิได้มีสภาพบังคับของกฎหมายว่าการติดตามผล
 การปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะดำเนินการได้เพียงใด

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* มาตรา 62 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522

บทที่ 4

การพิจารณาและการบังคับคดีปกครองภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงระบบการศาลของประเทศไทย ซึ่งแต่เดิมได้ใช้ “ระบบศาลเดียว” โดยศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีข้อพิพาททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ต่อมาเมื่อแนวความคิดเกี่ยวกับกฎหมายมหาชนได้พัฒนาขึ้นในประเทศไทย โดยได้รับอิทธิพลจากต่างประเทศ ทำให้มีการพัฒนาระบบร้องทุกข์ของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยได้ตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีแนวความคิดที่ว่าข้อพิพาททางปกครองซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่นั้น มีลักษณะแตกต่างจากข้อพิพาทในคดีแพ่งหรือคดีอาญาทั่วไป จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ของกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายอาญาทั่วไป และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจำเป็นต้องได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยตุลาการผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน มีวิธีพิจารณาคดีที่เหมาะสมและเป็นธรรม แก่คู่กรณีทุกฝ่าย สามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและประโยชน์ของสาธารณะ ได้ดีกว่าวิธีพิจารณาความแพ่งที่มุ่งใช้บังคับกับเอกชนด้วยกัน บนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังนั้น จึงควรจัดตั้ง “ศาลปกครอง” แยกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม เป็น “ระบบศาลคู่” และมีหน่วยงานตุลาการที่เป็นอิสระไม่สังกัดหน่วยงานใด โดยมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้

(ก) ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน²⁴ เนื่องด้วยนิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนจะมาจากการออกกฎเกณฑ์หรือการออกคำสั่ง ซึ่งเป็น การกระทำที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการได้เองเพียงฝ่ายเดียว โดยมีได้ตั้งอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ดังเช่นการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามกฎหมายเอกชน อีกทั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนดังกล่าว ยังมักจะเป็นเอกสารซึ่งเกือบทั้งหมดอยู่ในความครอบครองของทางราชการ จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะหา

²⁴ โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1 เล่มที่ 1 (2544) : 64.

พยานหลักฐาน มาพิสูจน์ยืนยันข้อกล่าวอ้างของตน ดังนั้น การดำเนินคดีปกครองและหลักกฎหมายที่ใช้ ในการตัดสินคดีปกครองจึงต้องมีลักษณะเฉพาะแตกต่างจากคดีทั่วไป กล่าวคือ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทั่วไป (คดีแพ่งและคดีอาญา) ศาลจะทำหน้าที่ เป็นเพียงคนกลางในการกำกับควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการเสนอ พยานหลักฐานของคุณความให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด โดยศาลจะรับฟัง พยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายเสนอแล้ววินิจฉัยไปตามข้อเท็จจริงนั้นๆ ซึ่งเรียกว่า “ระบบวิธี พิจารณาคดีแบบกล่าวหา” แต่ในคดีปกครอง ซึ่งนิติสัมพันธ์ส่วนใหญ่ที่เกิดขึ้นระหว่างฝ่าย ปกครองกับประชาชนมิได้ตั้งอยู่บนหลักแห่งความเสมอภาคเท่าเทียมกันดังที่ได้กล่าวมาแล้ว โดยหากจะถือหลักการอย่างเคร่งครัดว่าการค้นหาความจริงเป็นหน้าที่ของคุณกรณีที่จะต้อง พิสูจน์ข้อกล่าวอ้างของตนอย่างเช่นในคดีทั่วไป ย่อมเกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนใน การต่อสู้คดีได้ ด้วยเหตุนี้ ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ศาลจึงต้องมีหน้าที่ มากไปกว่าการรับฟังข้อเท็จจริงตามที่ผู้กรณีแต่ละฝ่ายกล่าวอ้างและนำเสนอ โดยศาลจะมี บทบาทสำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและดำเนินกระบวนการพิจารณา ตัวอย่างเช่น การใช้มาตรการต่างๆในการแสวงหาข้อเท็จจริง การกำหนดระยะเวลาให้ผู้กรณีต้องชี้แจง ข้อเท็จจริงหรือส่งเอกสารหลักฐาน การซักถามผู้กรณีหรือพยาน เป็นต้น ซึ่งเรียกว่า “ระบบ วิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน”

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 55 การพิจารณาพิพากษาคดีต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็วแต่ต้อง เปิดโอกาสให้ผู้กรณีชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบคำชี้แจงของตนตามควรแก่กรณีแต่การชี้แจงต้อง ทำเป็นหนังสือ เว้นแต่เป็นกรณีที่ศาลอนุญาตให้ชี้แจงด้วยวาจาต่อหน้าศาล

ผู้กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในจำนวน เว้นแต่กรณีใดมีกฎหมายคุ้มครองให้ไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลปกครองเห็นว่าจำเป็นต้องไม่เปิดเผย เพื่อมิให้เกิด ความเสียหายแก่การดำเนินงานของรัฐ แต่กรณีที่ไม่เปิดเผยดังกล่าว ศาลปกครองจะนำมาใช้รับฟังในการ พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลปกครองอาจตรวจสอบและแสวงหา ข้อเท็จจริงได้ตามความเหมาะสม ในการนี้ ศาลปกครองจะรับฟังพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้กรณีได้ตามที่เห็นสมควร

พยานบุคคลหรือพยานผู้เชี่ยวชาญที่ศาลปกครองเรียกมาให้ถ้อยคำหรือ ทำความเห็นต่อศาลปกครองมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(ข) กระบวนวิธีพิจารณาเป็นลายลักษณ์อักษร กล่าวคือ กระบวนวิธีพิจารณาต่างกันในคดีปกครอง โดยส่วนใหญ่ ตั้งแต่การทำคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รายงานกระบวนพิจารณา คำแถลงของคู่กรณี คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี คำพิพากษาและคำสั่งต่างๆของศาล ตลอดจนคำขอและคำร้องต่อศาลในกระบวนพิจารณา ต้องทำเป็นหนังสือหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

(ค) การให้โอกาสคู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐาน กล่าวคือ ศาลต้องรับฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานประกอบข้ออ้างข้อเถียงของตน ตลอดจนแก้ไขข้ออ้างของอีกฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งศาลยังต้องให้โอกาสแก่คู่กรณีมีสิทธิขอตรวจดูพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายได้ยื่นไว้ในสำนวน เว้นแต่จะมีกฎหมายคุ้มครองไม่ต้องเปิดเผยหรือศาลเห็นว่าไม่ควรเปิดเผยเพื่อไม่ให้เกิดการบริหารราชการของรัฐเสียหาย แต่อย่างไรก็ตาม ศาลก็ไม่อาจนำพยานหลักฐานดังกล่าวมาใช้รับฟังในการพิจารณาพิพากษาคดีได้* เนื่องจากขัดกับหลักการนี้ นอกจากนี้ในการนัดไต่สวนศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ เว้นแต่ข้อเท็จจริงนั้นไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดีหรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว***

(ง) วิธีพิจารณาคดีที่เรียบง่าย รวดเร็ว และประหยัด กล่าวคือ ในการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีปกครอง คู่กรณีอาจดำเนินการด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องมีทนายความหรืออาจมอบหมายให้ทนายความดำเนินการก็ได้ ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดหลักเกณฑ์

* ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544

ข้อ 10 การทำคำขอหรือคำร้องต่อศาลในกระบวนพิจารณาให้ทำเป็นหนังสือ เว้นแต่ศาลจะอนุญาตให้ทำด้วยวาจา ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ศาลพิจารณาดำเนินการตามนั้นไว้ในรายงานกระบวนพิจารณา

** มาตรา 55 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, อ้างแล้วใน (2)

*** ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544

ข้อ 51 วรรคสาม ศาลต้องแจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบล่วงหน้าเพื่อเปิดโอกาสให้คู่กรณีนั้นคัดค้านหรือชี้แจงข้อเท็จจริงได้ แต่ถ้าข้อเท็จจริงที่จะทำการไต่สวนเป็นข้อเท็จจริงที่ไม่มีผลกระทบต่อการศึกษาพิพากษาคดี หรือคู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ทราบข้อเท็จจริงนั้นมาก่อนแล้ว ศาลจะไม่แจ้งกำหนดการไต่สวนให้คู่กรณีนั้นทราบก็ได้

เกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีเพื่อให้ความสะดวกแก่ประชาชนไว้หลายประการ ตัวอย่างเช่น การไม่ได้กำหนดแบบของคำฟ้องไว้ เพียงแต่ให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและมีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยคู่กรณีอาจยื่นคำฟ้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองหรืออาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียน และหากคำฟ้องที่ยื่นมาดังกล่าวมีรายการไม่ครบถ้วนหรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ สำนักงานศาลปกครองหรือตุลาการศาลปกครอง สามารถแนะนำหรือสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องให้ถูกต้องแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองยังได้ยึดหลักประหยัดค่าใช้จ่าย เนื่องจากคู่กรณีไม่จำเป็นต้องมีทนายความ และยังไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการฟ้องคดี เว้นแต่เป็นการฟ้องคดีที่ขอให้ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันเป็นคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับการละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น หรือสัญญาทางปกครอง*

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 45 คำฟ้องให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องมี

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี
- (2) ชื่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำดังกล่าว
- (4) คำขอของผู้ฟ้องคดี
- (5) ลายมือชื่อของผู้ฟ้องคดี ถ้าเป็นการยื่นฟ้องคดีแทนผู้อื่นจะต้องแนบใบมอบฉันทะให้ผู้ฟ้องคดีมาด้วย

คำฟ้องใดมีรายการไม่ครบตามวรรคหนึ่ง หรือไม่ชัดเจน หรือไม่อาจเข้าใจได้ให้สำนักงานศาลปกครองให้คำแนะนำแก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องนั้นให้ถูกต้อง ในการนี้ให้ถือวันที่ยื่นฟ้องครั้งแรกเป็นหลักในการนับอายุความ

ในกรณีที่มีผู้ประสงค์จะฟ้องคดีปกครองหลายคนในเหตุเดียวกันบุคคลเหล่านั้นอาจยื่นคำฟ้องร่วมกันเป็นฉบับเดียว โดยจะมอบหมายให้ผู้ฟ้องคดีคนใดเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคนในการดำเนินคดีต่อไปก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้ถือว่ากรกระทำของผู้แทนผู้ฟ้องคดีในกระบวนการพิจารณาผูกพันผู้ฟ้องคดีทุกคน

การฟ้องคดีไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาล เว้นแต่การฟ้องคดีขอให้สั่งให้ใช้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สินอันสืบเนื่องจากคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) หรือ (4) ให้เสียค่าธรรมเนียมศาลในอัตราร้อยละสองจุดห้าของทุนทรัพย์ แต่ไม่เกินสองแสนบาท

(ต่อหน้าถัดไป)

(จ) วิธีพิจารณาที่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ กล่าวคือ ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองนั้น อำนาจในการรับฟังข้อเท็จจริงและการพิพากษาคดีเป็นอำนาจขององค์คณะที่พิจารณาคดี ซึ่งกฎหมายได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ โดยกลไกที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งจะเป็นหลักประกันความมีประสิทธิภาพของกระบวนการพิจารณา และคำพิพากษาที่มีคุณภาพ อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายปกครอง มีความสมเหตุสมผล โปร่งใส และเป็นธรรม แก่คู่กรณีทุกฝ่าย รวมทั้งสามารถจะปกป้องคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนควบคู่ไปกับการคุ้มครองประโยชน์ของทางราชการได้ในเวลาเดียวกัน ได้แก่ “ระบบการพิจารณาคดีแบบไต่สวน” และ “ระบบการถ่วงดุล 3 ฝ่าย” ในกระบวนการพิจารณาระหว่างตุลาการเจ้าของสำนวน ตุลาการผู้แถลงคดี และองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยกฎหมายกำหนดให้มีตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้เป็นองค์คณะเรียกว่า “ตุลาการผู้แถลงคดี” มีหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะด้วย

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

(ต่อ)

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณา คู่กรณีจะดำเนินการทั้งปวงด้วยตนเอง หรือจะมอบอำนาจให้ทนายความหรือบุคคลอื่น ซึ่งมีคุณสมบัติตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดเพื่อฟ้องคดีหรือดำเนินการแทนได้

มาตรา 46 คำฟ้องให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครอง ในการนี้อาจยื่นคำฟ้องโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการนับอายุความ ให้ถือว่าวันที่ส่งคำฟ้องแก่เจ้าพนักงานไปรษณีย์เป็นวันที่ยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง

เพื่อเป็นการถ่วงดุลหรือตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะ* และนอกจากนี้ เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากคำฟ้องและพยานหลักฐานอื่นๆ แล้ว ก็ต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงดังกล่าวให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ซึ่งคู่กรณีก็มีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมในวันนั่งพิจารณาคดีก็ได้**

(ข) วิธีพิจารณาที่คำนึงถึงการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและสิทธิเสรีภาพของประชาชนไปพร้อมกัน กล่าวคือ ในคดีแพ่งทั่วไป คู่ความในคดีย่อมอยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน จึงเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่ายที่จะปกป้องรักษาผลประโยชน์ของตนเอง และคู่ความ

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 58 ก่อนวันนั่งพิจารณาคดี ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนส่งมอบสำนวนคดีให้ผู้แถลงคดีปกครองพิจารณา และให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนในการวินิจฉัยคดีนั้นเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และให้มาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น และให้มีสิทธิอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาคดีนั้นได้ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น

ในการนั่งพิจารณาคดีใด ถ้าผู้แถลงคดีปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไป ให้ผู้แถลงคดีปกครองจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นของตนขึ้นใหม่เสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาต่อไป

ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแต่งตั้งผู้แถลงคดีปกครองจากตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งในศาลนั้นที่มีใช้ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้น

ผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดอาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้นก็ได้

การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้แถลงคดีปกครองให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับคดีที่กำหนดในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

** พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 59 ในการพิจารณาคดี ให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา

ก่อนการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกให้ส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้แก่คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการนี้ให้คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลง รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีแต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้

ยอมมีสิทธิที่จะตกลงกันหรือระงับคดีได้ทุกเมื่อ เนื่องจากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของคู่ความแต่ละฝ่ายโดยเฉพาะ แต่ในคดีปกครอง นอกจากจะเป็นคดีข้อพิพาทที่มีผลกระทบต่อคู่กรณีแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น นอกจากศาลปกครองจะมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ศาลปกครองยังต้องมีหน้าที่ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ และวางหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการและจัดทำกิจการของรัฐด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่คู่กรณีถอนฟ้อง หากเป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลปกครองจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ นอกจากนี้ ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีเสร็จเด็ดขาดแล้ว หากปรากฏว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้น อาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ*

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 75 ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

(ต่อหน้าถัดไป)

4.1 ลักษณะคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง²⁵

ตามที่มาตรา 276 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทดังต่อไปนี้

4.1.1 **คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำฝ่ายเดียวของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ** หรือที่เรียกว่า คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะ

(ต่อ)

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุนั้นในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมา โดยมีข้อความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

²⁵ โปรดดูรายละเอียดใน โภคิน พลกุล, “สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง”, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 1 เล่มที่ 1 (2544) : 94-98. และสำนักงานศาลปกครอง, ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, (2545) ,หน้า 14-33.

การออกกฎ* คำสั่ง** หรือการกระทำอื่นใด*** เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

อนึ่ง จากลักษณะของคดีพิพาทดังกล่าว จะพิจารณาได้ถึงรูปแบบและลักษณะของการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจมีรูปแบบหรือลักษณะประการใดประการหนึ่งดังต่อไปนี้

4.1.1.1 การกระทำโดยไม่มีอำนาจ กล่าวคือ กรณีที่ผู้ที่กระทำการไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยถูกต้องตามกฎหมาย หรือกรณีที่ผู้กระทำการมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย

* มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามว่า “กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

** มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้คำนิยามว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

นอกจากนี้ คำสั่งทางปกครองยังรวมถึงการอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันกฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็น “คำสั่งทางปกครอง” (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขายรับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์ (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอ หรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน (4) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

*** “การกระทำอื่นใด” หมายความว่า การกระทำนอกเหนือจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ซึ่งอาจเป็นการกระทำที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง มาตรการบังคับทางปกครอง หรือการกระทำทางกายภาพอื่น

แต่ไม่ใช่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจกระทำการในเรื่องนั้นๆ ตัวอย่างเช่น การออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการ โดยพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2509 กำหนดให้อำนาจในการออกหรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นอำนาจของผู้บัญชาการตำรวจนครบาลสำหรับกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นๆ ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ในตำแหน่งอื่นๆ ไม่ว่าจะอยู่ในระดับตำแหน่งที่สูงกว่าหรือต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เช่น สารวัตรในสถานีตำรวจนครบาลแห่งใดแห่งหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะไม่มีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตสถานบริการได้ หากปรากฏกรณีดังกล่าวนี้ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยไม่มีอำนาจ

4.1.1.2 การกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ กล่าวคือ กรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ได้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปโดยนอกเหนืออำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่ ตัวอย่างเช่น กรณีการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ฯลฯ ซึ่งโดยหลักจะมีอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่การปกครองของตนเท่านั้น ดังนั้น หากเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งหนึ่งใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งหรือออกข้อบัญญัติของท้องถิ่น ให้มีผลใช้บังคับในพื้นที่การปกครองของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งอื่น ต้องถือว่าเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งนั้นกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่

4.1.1.3 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ในกรณีนี้ การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย นับว่าเป็นเหตุที่มีความหมายกว้างที่สุดและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่พื้นฐานของศาลปกครองที่เป็นองค์กรควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองใดก็ตามที่เป็นเหตุให้ศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบได้ย่อมถือว่าเป็นเรื่องที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อ “ความไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือความไม่ถูกต้องตามกฎหมาย” เป็นเหตุหนึ่ง que ศาลปกครองสามารถใช้เป็นเกณฑ์ในการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง จึงต้องมีความหมายหรือขอบเขตที่ชัดเจนในระดับหนึ่ง และเมื่อเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีอื่นๆ ได้มีการบัญญัติเอาไว้แล้ว ความหมายของเหตุในเรื่องการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย จึงควรจะหมายถึงกรณีต่างๆ ที่นอกเหนือจากที่มีการกำหนดไว้แล้ว ซึ่งได้แก่ กรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยสำคัญผิด

ในข้อเท็จจริง สำคัญผิดในข้อกฎหมาย หรือการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายผิดพลาด ตัวอย่างเช่น กรณีที่ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการรายหนึ่ง โดยเห็นว่าข้าราชการรายนั้นปฏิบัติงานไม่เกิดผลดีเท่าที่ควร มาทำงานสาย และกลับก่อนเวลาที่ทางราชการกำหนด แต่ข้อเท็จจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น กรณีเช่นนี้ต้องถือว่าคำสั่งไม่เลื่อนขั้นเงินเดือนดังกล่าว เป็นคำสั่งที่กระทำไปโดยมีข้อผิดพลาดในข้อเท็จจริงอันทำให้คำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

4.1.1.4 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน ตัวอย่างเช่น กรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองใดต้องทำเป็นหนังสือ หากการกระทำทางปกครองดังกล่าวไม่ได้ทำเป็นหนังสือตามที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องถือว่าการกระทำทางปกครองดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้ หรือในกรณีที่กฎหมายกำหนดว่าการกระทำทางปกครองนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรใดก่อน เพื่อขอคำปรึกษาหรือหรือขอความเห็น หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการไปโดยไม่ผ่านการพิจารณาของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรเช่นนั้น ก็จะต้องถือว่า การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยเหตุนี้เช่นกัน

4.1.1.5 การกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น กล่าวคือ การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น โดยทั่วไปหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามวิธีการต่างๆ ซึ่งอาจมีรายละเอียดและลักษณะที่หลากหลายแตกต่างกันตามสภาพของงาน อย่างไรก็ตาม เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง จึงอาจมีบางกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ปรับวิธีการต่างๆ ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น โดยบางกรณีอาจใช้วิธีการหนึ่ง แต่ในบางกรณีอาจใช้วิธีการอีกอย่างหนึ่ง หรืองดเว้นไม่ใช้วิธีการดังกล่าว เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้จึงมุ่งหมายเฉพาะแต่การกระทำทางปกครองที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นเท่านั้น โดยคำนึงถึงว่าวิธีการที่ฝ่ายปกครองอาจนำมาใช้มีอยู่อย่างมากมายหลากหลาย แต่เฉพาะกรณีที่เป็นการอันเป็นสาระสำคัญเท่านั้น ที่หากไม่ปฏิบัติตามจะกระทบต่อความถูกต้องสมบูรณ์ของการกระทำทางปกครอง ตัวอย่างเช่น กรณีที่คำสั่งทางปกครองอาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณี เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งดังกล่าวต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตน ทั้งนี้ หากฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่ง

ที่มีลักษณะดังกล่าวโดยไม่ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีได้ทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอ และมีโอกาสโต้แย้ง ก็ถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น

4.1.1.6 การกระทำโดยไม่สุจริต กล่าวคือ ในการพิจารณาความไม่สุจริตของการกระทำทางปกครองนั้น โดยหลักจะพิจารณาจากมูลเหตุในการกระทำของเจ้าหน้าที่ผู้หนึ่งว่าเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ดำเนินการไปโดยใช้เหตุผลส่วนตัวหรือโดยกลั่นแกล้งผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ทั้งนี้ การกระทำโดยไม่สุจริตในที่นี้จะหมายถึง การบิดเบือนการใช้อำนาจโดยมีเจตนาหรือวัตถุประสงค์นอกเหนือไปจากวัตถุประสงค์ที่กฎหมายให้อำนาจในเรื่องดังกล่าวไว้ ไม่ว่าจะเจตนากลั่นแกล้งผู้อื่นหรือเจตนาทุจริตเพื่อประโยชน์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่หรือของบุคคลอื่นก็ตาม ตัวอย่างเช่น การที่ข้าราชการรายหนึ่งกับผู้บังคับบัญชาามีเรื่องขัดใจ โดยข้าราชการผู้นั้นได้เคยร้องเรียนตามกฎหมายกล่าวหาผู้บังคับบัญชาของตน ซึ่งในที่สุดปรากฏว่าข้าราชการผู้นั้นได้ไม่มีมูลความจริงแต่อย่างใด ฝ่ายผู้บังคับบัญชาไม่พอใจจึงแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอย่างร้ายแรงข้าราชการรายนั้น โดยอ้างว่าการกระทำดังกล่าวของข้าราชการรายนั้นก่อให้เกิดความเสียหายต่อภาพพจน์และชื่อเสียงของหน่วยงานอันเป็นมูลความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กรณีนี้เห็นได้ว่าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยโดยไม่สุจริต โดยเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นความไม่พอใจส่วนตัวที่ถูกผู้ใต้บังคับบัญชาร้องเรียน ทั้งที่การใช้สิทธิร้องเรียนตามกฎหมายเป็นสิทธิพื้นฐานประการหนึ่งของหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและกฎหมายก็บัญญัติรับรองสิทธิของข้าราชการที่จะร้องเรียนผู้บังคับบัญชาได้

4.1.1.7 การกระทำที่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้เป็นเหตุที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความเท่าเทียมกัน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลและมีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาโดยตลอด ด้วยเหตุนี้ หากมีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะด้วยเพราะมีข้อแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา เพศ สถานะ การศึกษา ฯลฯ โดยไม่มีบทกฎหมายกำหนดเป็นข้อยกเว้นอย่างแจ้งชัดให้กระทำได้แล้ว ก็ต้องถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น การที่ข้าราชการบางรายซึ่งมีสิทธิได้รับการผ่อนผันให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน 2 ชั้นในโควตากลุ่มเดิมเช่นเดียวกับข้าราชการบางรายที่มีการผ่อนผันให้มาแล้ว และทางราชการกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ให้มีการผ่อนผันให้สำหรับ“กรณี

เช่นเดียวกันนี้” แต่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกลับไม่ผ่อนผันให้ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าข้าราชการบางรายเหล่านั้นได้รับการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมหรือเสมอภาคกับข้าราชการรายอื่นๆ ที่เคยมีการผ่อนผันให้มาแล้ว ดังนั้น จึงเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

4.1.1.8 การกระทำที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น* หรือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร** เหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายในกรณีนี้ มีหลักการสืบเนื่องมาจาก“หลักความได้สัดส่วน”ที่ว่าด้วยความได้สัดส่วนของการกระทำหรือมาตรการที่ฝ่ายปกครองจะออกมาบังคับใช้แก่ประชาชน โดยการกระทำหรือมาตรการของฝ่ายปกครองดังกล่าวต้องเป็นมาตรการที่เหมาะสมและจำเป็นในการดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกฎหมาย โดยให้มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด*** ดังนั้น หากฝ่ายปกครองสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรแล้ว ก็ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่เหมาะสมและไม่จำเป็นแก่การดำเนินการตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงแต่ละกรณีว่ามาตรการหรือการกระทำของ

* การจะมีการกระทำทางปกครองอย่างใดอย่างหนึ่งนั้น หากจะมีชั้นตอนใดที่ต้องปฏิบัติตาม ก็ต้องเป็นชั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น ถ้าปรากฏว่าฝ่ายปกครองได้ให้เอกชนปฏิบัติตามชั้นตอนที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ แต่เป็นชั้นตอนที่ฝ่ายปกครองกำหนดหรือสร้างขึ้นเองโดยไม่จำเป็นแก่การมีกรกระทำทางปกครองเช่นนั้นแต่ประการใด ย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

** ความหมายของการกระทำที่สร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควรนั้นมีลักษณะใกล้เคียงกับการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็น เพียงแต่เหตุในกรณีนี้จะพิจารณาในแง่ที่ว่าเป็นภาระที่เกิดกับประชาชน และเป็นภาระที่เกินสมควรหรือไม่ ซึ่งภาระในที่นี้อาจเป็นภาระอย่างใดก็ได้ ตัวอย่างเช่น ภาระทางด้านค่าใช้จ่ายหรือภาระที่ต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่าง

*** การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการกระทำหรือการใช้อำนาจทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ดังกล่าวนี เป็นหลักการที่สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ที่กำหนดไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

ฝ่ายปกครองในกรณีนั้นๆ ได้สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่

4.1.1.9 การกระทำที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ ในการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากกฎหมายกำหนดให้เลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะใช้อำนาจนั้นหรือไม่ หรือเลือกพิจารณาตัดสินใจได้ว่าจะกระทำอย่างไรอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายให้ทางเลือกไว้ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิจารณาเลือกกระทำการ หรือที่เรียกว่า “อำนาจดุลพินิจ” และโดยปกติย่อมเป็นเรื่องที่องค์การตุลาการหรือศาลไม่ควรก้าวล่วงเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจโดยแท้ดังกล่าว เพราะเป็นเรื่องที่กฎหมายไว้วางใจให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายให้อำนาจเป็นผู้เลือกตัดสินใจ การที่ศาลจะเข้าไปควบคุมตรวจสอบการกระทำดังกล่าวอาจเท่ากับว่าศาลทำตนเป็นเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เสียเองแต่อย่างไรก็ตาม เมื่อมีหลักที่ว่าการใช้ดุลพินิจของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องกระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ การใช้ดุลพินิจโดยมิชอบจึงเป็นเหตุอีกประการหนึ่งที่ศาลปกครองสามารถควบคุมตรวจสอบได้ ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนให้อำนาจผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยไม่ร้ายแรงโดยอาจลงโทษลดขั้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน หรือภาคทัณฑ์ หากปรากฏว่าข้าราชการรายหนึ่งถูกลงโทษลดขั้นเงินเดือน ซึ่งเป็นโทษที่สูงที่สุดในกรณีนี้ ทั้งที่ความผิดของข้าราชการดังกล่าวเป็นที่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่ถึงขนาดหรือไม่ได้สัดส่วนกับการต้องรับโทษลดขั้นเงินเดือนเมื่อเทียบกับกรณีอื่นที่เคยมีการกระทำผิดและมีการลงโทษกัน กรณีเช่นนี้จึงถือได้ว่าการสั่งลงโทษดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

4.1.2 คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการละเลยต่อหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า กล่าวคือ คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การฟ้องคดีปกครองประเภทนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือไม่กระทำการตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือได้กระทำการแต่ล่าช้าเกินสมควร จึงเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย ตัวอย่างเช่น กรมทะเบียนการค้ามีหน้าที่รับจดทะเบียนห้างหุ้นส่วนและบริษัท หรือกรมที่ดิน มีหน้าที่

ในการรับจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ หากกรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินปฏิเสธไม่รับคำขอหรือรับคำขอแล้วไม่พิจารณาคำขอว่าสมควรจดทะเบียนให้ตามคำขอหรือไม่ ถือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ถ้ากรมทะเบียนการค้าหรือกรมที่ดินรับคำขอมาแล้วแต่ดำเนินการล่าช้า เช่น กรณีการจดทะเบียนเรื่องใดกฎหมายหรือระเบียบภายในหน่วยงานดังกล่าวระบุว่าให้พิจารณารับจดทะเบียนหรือไม่ภายใน 30 วัน หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็ถือว่าปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า แต่หากไม่มีการกำหนดระยะเวลาไว้ก็จะต้องพิจารณาจากระยะเวลาตามปกติวิสัย ข้อเท็จจริง และพฤติการณ์แต่จะกรณีว่าเรื่องดังกล่าวควรจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาเท่าใด หากพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้วก็ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

4.1.3 คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือความเสียหายเกิดจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือเป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีพิพาททางปกครองประเภทนี้เป็นคดีพิพาทที่ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์จะขอให้ศาลปกครองวินิจฉัยในเรื่องของความรับผิดในเรื่องค่าสินไหมทดแทน ค่าทดแทน หรือความรับผิดอื่น* โดยผู้ฟ้องคดีอาจจะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสั่งให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งด้วยก็ได้**

* “ความรับผิดอย่างอื่น” หมายถึง ความรับผิดอื่นนอกจากความรับผิดเกี่ยวกับสัญญาหรือทางละเมิด เช่น ความรับผิดในเรื่องค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

** คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) นี้ แตกต่างจากคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) ที่ผลของการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ คดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) และ (2) นั้น ผู้ฟ้องคดีมุ่งประสงค์จะให้มีการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง รวมถึงการขอให้สั่งห้ามกระทำการ หรือสั่งให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น

ทั้งนี้ คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองนี้ จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ ดังต่อไปนี้

(ก) เป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยหากเป็นเรื่องการกระทำส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะต้องฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม

(ข) แม้จะเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ตาม ผู้เสียหายจะสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ก็ต่อเมื่อเป็นคดีหรือข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ใน 4 กรณีนี้เท่านั้น กล่าวคือ

* คดีละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นที่ไม่เข้าเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองดังกล่าวนี้ จะอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาของ “ศาลยุติธรรม” ตัวอย่างเช่น

(ก) คำสั่งที่ 608/2547 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ชนกลุ่มน้อยมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่เมื่อขณะผู้ฟ้องคดียื่นคำขอมีสถานะเป็นบุคคลต่างด้าวเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย และขอสัญชาติไทยให้แก่บุตร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมิได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่มีหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในขณะนั้น จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(ข) คำสั่งที่ 579/2547 สारวตกรกานันชูดดินในทางเกี่ยวยนสาธารณประโยชน์ และเข้าไปบุกรุกที่นาของผู้ฟ้องคดีอันเป็นการกระทำส่วนตัว มิใช่เกิดจากการกระทำหรือการดำเนินการทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ที่สารวตกรกานันชูดดินตามที่กฎหมายกำหนด จึงมิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดทางปกครอง

(ค) คำสั่งที่ 286/2545 เจ้าหน้าที่ของรัฐบุกรุกที่ดินราษฎรเพื่อขุดเจาะท่อประปา สร้างสุขาขององค์การบริหารส่วนตำบล และทำความเสียหายแก่ทรัพย์สินของราษฎร เป็นการกระทำละเมิดแต่ มิได้เกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ไม่เป็นคดีปกครอง

(ง) คำสั่งที่ 336/2545 ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อเตรียมการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่กระทบต่อสิทธิของผู้ฟ้องคดี จึงยังไม่เป็นการกระทำละเมิดทางปกครอง

(ข.1) การใช้อำนาจตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

(ข.1.1) คำสั่งที่ 614/2547 กรมชลประทานซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการขุดลอก ซ่อม หรือตัดแปลงแก้ไขทางน้ำชลประทาน หรือจัดให้มีสิ่งก่อสร้างขึ้นในทางน้ำชลประทาน ใช้อำนาจตามกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

(ข.1.2) คำสั่งที่ 505/2547 (ป) โครงการชลประทานร้อยเอ็ด ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดกรมชลประทานมอบหมายให้เอกชนดำเนินการขุดลอกลำห้วยยาง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

(ข.1.3) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.3/2547 การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมพิจารณากำหนดค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดีไม่สอดคล้องกับสภาพและที่ตั้งของที่ดิน เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนี้ จะไม่รวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป และมีได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้แก่หน่วยงานทางปกครอง**

* ตัวอย่างแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในประเด็นนี้ ตัวอย่างเช่น

คำสั่งที่ 577/47 พนักงานขับรถยนต์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม ขับรถยนต์ของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมชนกับรถยนต์ของผู้ฟ้องคดีในขณะที่ปฏิบัติหน้าที่เป็นการกระทำละเมิดที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ทั่วไป มิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น

คำสั่งที่ 546/2547, 250/2545, 213/2545, 70/2544, 68/2544, คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 2/2545 แม้แพทย์ประจำโรงพยาบาลของรัฐจะเป็นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ แต่การปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ถือเป็นการให้บริการสาธารณะเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลผู้ป่วยตามปกติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย จึงมิใช่การกระทำละเมิดทางปกครอง (หมายเหตุ : กรณีคนไข้ที่ได้รับความเสียหายอันเกิดจากแพทย์รักษาคนไข้ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. 2525 กำหนดให้มีสิทธิร้องเรียนต่อแพทย์สภาเพื่อให้ลงโทษแพทย์

** ตัวอย่างเช่น คนงานเทศบาลที่ลอคคลองหรือทำความสะอาดถนนกระทำการโดยประมาทเป็นเหตุให้ประชาชนที่เดินผ่านไปมาได้รับความเสียหายเสื้อผ้าสกปรก หรือขับรถตกหลุมที่ทางเทศบาลขุดไว้และ (ต่อหน้าถัดไป)

(ข.2) การออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ตัวอย่างเช่น

(ข.2.1) คำสั่งที่ 20/2547 การที่สถานีตำรวจภูธรอำเภอบางบัวทองตั้งตู้ยามบริเวณสี่แยกบึงหน้าอาคารของผู้ฟ้องคดี อันส่งผลกระทบต่อประกอบธุรกิจ เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิด อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายและจากกฎ

(ข.2.2) คำสั่งที่ 523/2547 การที่ผู้ฟ้องคดีต้องเช่าสถานที่ของบุคคลอื่นเพื่อใช้จอดรถอันเนื่องมาจากคำสั่งอนุญาตให้ตัดแปลงอาคารของกรุงเทพมหานครโดยใช้พื้นที่ซึ่งผู้ฟ้องคดีเคยใช้เป็นี่จอดรถเพื่อก่อสร้างเป็นร้านค้า เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครอง อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

(ข.2.3) คำสั่งที่ 715/2547 หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งย้ายผู้ฟ้องคดีทำให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น และเป็นการลดตำแหน่ง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากคำสั่งทางปกครอง

(ข.3) การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ตัวอย่างเช่น

(ข.3.1) คำสั่งที่ 205/2548 เมื่อผู้ฟ้องคดีอ้างว่าได้รับความเสียหายจากการงดจ่ายกระแสไฟฟ้าของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสอง จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเมิด อันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข.3.2) คำสั่งที่ 64/2547 กรมทางหลวงปฏิเสธการชดเชยค่าสินไหมทดแทนกรณีออกแบบและสร้างทางบกพร่อง เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ

(ข.4) การปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
ล่าช้าเกินสมควร ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.73/48 หน่วยงาน

(ต่อ)

ไม่ได้ปิดหลุมทิ้งไม่ได้ปักป้ายให้สัญญาณไว้ การกระทำดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดโดยใช้อำนาจหน้าที่ เนื่องจากคนงานของเทศบาลไม่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายแต่อย่างใด แม้ว่ากิจการที่คนงานนั้นจัดทำจะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลก็ตาม (เทศบาลตำบลมีหน้าที่รวมถึงการจัดให้มีการบำรุงทางบกและทางน้ำรักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้งการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล)

ทางปกครองปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งจ่ายบำนาญให้แก่ผู้ฟ้องคดีล่าช้าเกินสมควรเป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ซึ่งต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายให้แก่ผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำละเมิด อันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

อนึ่ง ในกรณีการฟ้องคดีละเมิดต่อศาลปกครองนั้น มักเป็นการฟ้องให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เนื่องจากตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบได้โดยตรงในการกระทำละเมิดที่เกิดจากการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ โดยจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัตินี้ ดังกล่าวและไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ตัวอย่างเช่น การกระทำละเมิดของพนักงานบริษัทการบินไทย ในกรณีนี้ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องทั้งหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ตามหลักเกณฑ์ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

4.1.4 คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง²⁶ ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

เนื่องจากความจำเป็นที่ว่ากิจการของรัฐในปัจจุบันได้ขยายตัวมากขึ้น ทำให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจดำเนินการสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ รัฐจึงได้ทำสัญญามอบหมายหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะบางส่วนให้แก่เอกชน โดยรัฐหรือหน่วยงานของรัฐยังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและควบคุมการจัดทำกิจการบริการสาธารณะนั้น เพื่อให้มีการจัดทำอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ และสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ของรัฐและประชาชน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁶ โปรดดูรายละเอียดใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, สัญญาทางปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ : วิทยุชน, 2546)

โดยส่วนรวม จึงส่งผลให้“สัญญาทางปกครอง”ต้องใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่พิเศษหรือแตกต่างไปจากหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับแก่สัญญาทางแพ่งทั่วไปในบางกรณี*

อนึ่ง สัญญาของทางราชการที่หน่วยงานทางปกครองจัดทำขึ้นนั้น อาจจำแนกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) สัญญาทางแพ่งหรือสัญญาตามกฎหมายเอกชน เป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐกับเอกชน โดยมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาค

* ด้วยวัตถุประสงค์ของ “สัญญาทางปกครอง”เป็นการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตอบสนองความต้องการของส่วนรวมหรือประโยชน์ของสาธารณะอย่างต่อเนื่อง สม่าเสมอ และสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หลักเกณฑ์พิเศษบางประการของ “สัญญาทางปกครอง” จึงต้องมีลักษณะที่แตกต่างจากหลักเกณฑ์ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป ตัวอย่างเช่น

(ก) การให้อำนาจฝ่ายปกครองสามารถเลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียวหรืออาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของสัญญา ในกรณีที่มีเหตุอันไม่อาจคาดหมายได้หรือมีความจำเป็นต้องปรับปรุงบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งถือเป็นข้อกำหนดที่มีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครองเป็นพิเศษ (คำสั่งที่ 104/2544) ทั้งนี้ เนื่องจากการบริการสาธารณะจะต้องมีความต่อเนื่อง และอาจปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ตามความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกิดเหตุอันไม่อาจคาดหมายได้ ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนปฏิบัติตามสัญญาได้ยากกว่าเดิม หรือมีความจำเป็นต้องปรับปรุงการให้บริการสาธารณะให้เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมหรือเทคโนโลยี และมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของคู่สัญญานั้น เอกชนคู่สัญญาจะต้องปฏิบัติตามต่อไปจะอ้างเป็นเหตุเลิกสัญญาไม่ได้ แต่อาจขอปรับเงื่อนไขในสัญญาเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและชดเชยความเสียหายที่ตนได้รับได้ เช่น ขอปรับเพิ่มราคาหรือค่าตอบแทน เป็นต้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.5/2545) เหตุอันไม่อาจคาดหมายได้นี้ อาจเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในเรื่องต่างๆ หรือเป็นเหตุอื่นที่ไม่เกี่ยวกับฝ่ายปกครองก็ได้ อนึ่ง ในกรณีที่มีการปรับราคาหรือค่าตอบแทนเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของเอกชนคู่สัญญาแล้ว แต่เอกชนคู่สัญญาดังกล่าวยังอยู่ในฐานะที่ไม่อาจปฏิบัติตามสัญญาได้อีก อาจถือเป็นเหตุสุดวิสัยที่เอกชนคู่สัญญามีสิทธิเลิกสัญญากับฝ่ายปกครองได้

(ข) หลักการชำระหนี้ต่างตอบแทนในกฎหมายแพ่ง ไม่อาจนำมาใช้บังคับได้กับ “สัญญาทางปกครอง”ทุกกรณี กล่าวคือ แม้ฝ่ายปกครองจะเป็นฝ่ายผิดสัญญา เอกชนคู่สัญญาจะอาศัยหลักการชำระหนี้ต่างตอบแทนในกฎหมายแพ่ง ด้วยการใช้เงินจนกว่าฝ่ายปกครองจะชำระหนี้หรือปฏิบัติให้ถูกต้องตามสัญญาก่อนไม่ได้ โดยเอกชนคู่สัญญาที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสัญญาต่อไป และเรียกค่าเสียหายจากฝ่ายปกครองแทน ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่รัฐผิดสัญญากับบริษัทไฟฟ้านิวทรีเอส กรณีนี้บริษัทไม่มีสิทธิที่จะหยุดการให้บริการแก่ประชาชน โดยอ้างสิทธิที่จะไม่ชำระหนี้ต่างตอบแทนตามมาตรา 369 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากอาจมีผลทำให้ประชาชนเดือดร้อน

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์พิเศษนี้จะมีเนื้อหาหรือเงื่อนไขอย่างไรย่อมอยู่ที่กฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

เท่าเทียมกัน โดยสัญญาประเภทนี้จะอยู่ในบังคับของกฎหมายเอกชนและเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของ “ศาลยุติธรรม” ตัวอย่างเช่น สัญญาซื้อขายเครื่องมือแพทย์ เครื่องปั้นไฟฟ้า ในโรงพยาบาล หรือพัสดุอื่นของทางราชการ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง เช่น กรมธนารักษ์ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ให้เอกชนเช่าหรือใช้ที่ดิน ตึก ตลาด หรือท่าเรือ สัญญาจ้างเอกชน เป็นต้น

(ข) สัญญาทางปกครอง เป็นสัญญาที่สร้างขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างหน่วยงานทางปกครองและเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หรือมีข้อกำหนดในสัญญาที่ให้อำนาจรัฐยิ่งไปกว่าสัญญาทางแพ่งทั่วไป โดยสัญญาประเภทนี้จะอยู่ในบังคับของกฎหมายปกครองและเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ทั้งนี้ มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามว่า “สัญญาทางปกครอง” หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจากคำนิยามของสัญญาทางปกครองดังกล่าว จะสามารถแยกประเภทของสัญญาทางปกครองได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

4.1.4.1 สัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย ตามคำนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งต้องพิจารณาจากองค์ประกอบ 2 ประการ ได้แก่

4.1.4.1.1 คู่สัญญา คู่สัญญาในสัญญาทางปกครองอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

4.1.4.1.2 ประเภทหรือเนื้อหาของสัญญาโดยการกำหนดของกฎหมาย กล่าวคือ สัญญาทางปกครองต้องเป็นสัญญาที่จัดอยู่ใน 4 ประเภท ดังต่อไปนี้

(ก) สัญญาสัมปทาน ตัวอย่างเช่น สัญญาสัมปทานรถไฟฟ้าบีทีเอส ระหว่างกรุงเทพมหานครและบริษัทรถไฟฟ้าบีทีเอส เป็นต้น

(ข) สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ ตัวอย่างเช่น สัญญาจ้างเอกชนปลูกป่า สัญญาให้บริการทางการแพทย์ที่สำนักงานประกันสังคมทำกับ

โรงพยาบาลเอกชนเพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนตามกฎหมายเกี่ยวกับการประกันสังคม เป็นต้น

(ค) สัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ตัวอย่างเช่น สัญญาจ้างก่อสร้างสะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล ศูนย์อนามัย เขื่อน เป็นต้น

(ง) สัญญาที่แสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ตัวอย่างเช่น สัญญาให้ทำไม้เหมืองแร่ หรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอื่น เป็นต้น

4.1.4.2 สัญญาทางปกครองโดยสภาพ โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด^{*} ได้ตีความสัญญาทางปกครองโดยสภาพโดยใช้หลักเกณฑ์ของสัญญาทางปกครองตามกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ สัญญาทางปกครองโดยสภาพ หมายถึง สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง ซึ่งก็คือการบริการสาธารณะบรรลุผล หากสัญญาใดเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐมุ่งผูกพันตนกับคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยใจสมัครบนพื้นฐานแห่งความเสมอภาคและมิได้มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น สัญญานั้นย่อมเป็นสัญญาทางแพ่ง

โดยจะเห็นได้ว่า จากหลักเกณฑ์ดังกล่าว การที่จะพิจารณาว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพนั้น มีหลักเกณฑ์ 2 ประการ ได้แก่

4.1.4.2.1 คู่สัญญา คู่สัญญาในสัญญาทางปกครองอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งต้องเป็นฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนรัฐ

4.1.4.2.2 วัตถุประสงค์หรือเนื้อหาหรือข้อกำหนดของสัญญา โดยจะพิจารณาว่าสัญญาดังกล่าวเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือ มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

^{*} มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2544

(ก) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ที่ได้สร้างและพัฒนาหลักทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยได้นำหลักเกณฑ์ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวางไว้มาปรับใช้แก่คดี ตัวอย่างเช่น

(ก.1) กรณีเกี่ยวกับสัญญาการให้ทุนการศึกษา โดยมีข้อสัญญาให้ต้องกลับมาทำงานให้แก่หน่วยงานตามระยะเวลาที่กำหนด ถือเป็นสัญญาทางปกครอง โดยศาลปกครองได้วางหลักในกรณีนี้ไว้ว่า สัญญาลาไปศึกษาในต่างประเทศที่ผู้ฟ้องคดีทำไว้กับผู้ถูกฟ้องคดีมีวัตถุประสงค์แห่งสัญญาคือ ผู้ฟ้องคดีต้องกลับมารับราชการในกระทรวงกลาโหมตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา และข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงถึงลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไป เช่น ผู้ฟ้องคดีจะถูกจำกัดสิทธิ ไม่ว่าจะ เป็นกรณีลาออกจากราชการ หรือโอนสังกัด หรือการบอกเลิกสัญญานั้นไม่อาจกระทำได้ทั้งสิ้น แต่ในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีกลับกำหนดให้สิทธิและอำนาจเด็ดขาดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีให้บอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ หรือเรียกตัวผู้ฟ้องคดีกลับจากต่างประเทศก่อนครบกำหนดไม่ว่ากรณีใดๆ ได้ เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะของสัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำสั่งที่ 227/2544)

ต่อมาคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ได้วางหลักเรื่องสัญญาลาศึกษาต่อว่า เป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์แห่งสัญญา คือ การให้ผู้ลาศึกษากลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะอันเป็นเรื่องของการจัดการศึกษา สัญญาดังกล่าวจึงเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 25/2545)^{*}

(ก.2) สัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ ถือเป็นสัญญาทางปกครอง โดยศาลปกครองได้วาง

^{*} เหตุผลในการวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในกรณีนี้มีได้ถือหลักเอกสิทธิ์ของรัฐซึ่งไม่อาจพบได้ในสัญญาทางแพ่งทั่วไปตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้นำมาวินิจฉัย แต่ถือว่าการกลับมาปฏิบัติราชการเมื่อครบกำหนดเวลาลาศึกษาตามสัญญาเป็นวัตถุประสงค์ที่มุ่งให้ผู้ลาศึกษากลับมาดำเนินการหรือมีส่วนร่วมในการดำเนินการบริการสาธารณะ ดังนั้น สัญญาลาศึกษาในลักษณะดังที่กล่าวมานี้ แม้จะไม่มีข้อกำหนดใดในสัญญาที่ให้เอกสิทธิ์แก่ฝ่ายปกครอง ก็จะต้องถือเป็นสัญญาทางปกครองด้วย

หลักในกรณีนี้ไว้ว่า สัญญาจ้างก่อสร้างหอพักข้าราชการเป็นสัญญาทางปกครอง เพราะมีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่ให้เอกสิทธิ์แก่ผู้ว่าจ้าง ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายปกครองเป็นอย่างมาก เช่น ข้อกำหนดที่ให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียวที่จะเลิกสัญญาได้ หรือข้อกำหนดที่ให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองที่จะสั่งให้ผู้รับจ้างทำงานพิเศษเพิ่มเติมได้ แม้จะมีได้ระบุไว้ในสัญญา โดยผู้รับจ้างไม่มีสิทธิโต้แย้งคัดค้าน แม้กระทั่งเรื่องเวลาการทำงานและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น (คำสั่งที่ 104/2544)

(ข) แนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด

อำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ที่ได้สร้างและพัฒนาหลักทั่วไปเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น สัญญาก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารที่เป็นถาวรวัตถุของทางราชการ ถือเป็นสัญญาทางปกครอง ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาลของรัฐ ซึ่งเป็นถาวรวัตถุ และเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณสุข อันได้แก่ การสาธารณสุขให้บรรลุผล และนอกจากนี้ประชาชนทั่วไปยังสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง อาคารโรงพยาบาลดังกล่าวจึงถือเป็นสิ่งสาธารณูปโภค และเนื่องจากวัตถุแห่งสัญญานี้คือการรับจ้างก่อสร้างปรับปรุงโรงพยาบาล กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการที่หน่วยงานทางปกครองมอบให้เอกชนเข้าดำเนินการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น สัญญานี้จึงเป็นสัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และเป็นสัญญาทางปกครอง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 10/2545)*

* จากแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลในกรณีนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นในประเด็นหนึ่งที่ว่า ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ จึงเกิดประเด็นปัญหาที่ว่า อาจมีอาคารของทางราชการบางประเภทที่ประชาชนไม่มีโอกาสเข้าใช้ประโยชน์ได้เลย คงมีแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ได้รับมอบหมายโดยเฉพาะเท่านั้น ตัวอย่างเช่น อาคารคลังแสง อาคารของหน่วยความมั่นคง เป็นต้น ทั้งนี้ ในกรณีดังกล่าวควรถือหลักว่าอาคารของทางราชการทั้งหลาย ล้วนเป็นองค์ประกอบและเครื่องมือสำคัญในการดำเนินการบริการสาธารณสุขให้บรรลุผล ไม่ว่าจะเป็นการจัดทำบริการสาธารณสุขด้านการศึกษา การสาธารณสุข หรือการป้องกันประเทศ โดยไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไขที่ว่าประชาชนสามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยตรง นั่นคือ ควรถือหลักที่ว่าสัญญาก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคารที่เป็นถาวรวัตถุของทางราชการเป็นสัญญาที่ให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณสุขหรือเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณสุขโดยตรงก็ได้ โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้อธิบายว่าเป็นสัญญาทางปกครอง

(ค) แนวคำวินิจฉัยอื่นๆของศาลปกครองที่วินิจฉัย

ว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น

(ค.1) คำสั่งที่ 622/2545 ข้อพิพาทตามสัญญา

ร่วมการงานและร่วมลงทุนขยายบริการโทรศัพท์ ซึ่งมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานและสัญญาจัดให้ทำบริการสาธารณะ

(ค.2) คำสั่งที่ 127/2544 สัญญาที่ทางราชการ

ส่งไปศึกษาและรับโอนเข้าศึกษาในต่างประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อบริการสาธารณะของรัฐ และเป็นสัญญาที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ

(ค.3) คำสั่งที่ 104/2544 สัญญาก่อสร้างหอพัก

ข้าราชการ มีลักษณะพิเศษเพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองบรรลุผล อีกทั้งยังมีการตกลงให้ใช้สัญญาแบบปรับราคา

(ค.4) คำสั่งที่ 9/2546 สัญญาซื้อขายสังหา

ริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 เพื่อสร้างทางหลวงพิเศษ เป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค

(ค.5) คำสั่งที่ 115/2546 คดีพิพาทเกี่ยวกับ

การขอให้เพิกถอนคำสั่งให้ชดใช้ทุนและคืนค่าปรับแก่ผู้ฟ้องคดีตามสัญญาข้าราชการไปศึกษาหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับสำนักงานสถาบันราชภัฏเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มิใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง

(ค.6) คำสั่งที่ 255/2546 สัญญาก่อสร้าง

อาคารเรียน เป็นสัญญาที่จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคและเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะ ด้านการศึกษาให้บรรลุวัตถุประสงค์

(ค.7) คำสั่งที่ 425/2546 สัญญาจ้างปรับปรุง

ถนน ระหว่างราชการส่วนท้องถิ่นกับเอกชน

(ค.8) คำสั่งที่ 501/2546 การใช้อำนาจ

ทางปกครองบังคับซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อใช้ในการขยายเขตคันคลอง

(ง) แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่า

ไม่เป็นสัญญาทางปกครอง ตัวอย่างเช่น สัญญาระหว่างผู้ใช้บริการสาธารณูปโภคกับ

ฝ่ายปกครองผู้ให้บริการสาธารณูปโภค* เช่น สัญญาซื้อขายไฟฟ้าระหว่างผู้ใช้บริการไฟฟ้ากับการไฟฟ้านครหลวง (คำสั่งที่ 174/2545) สัญญาเช่าโทรศัพท์/คู่สาย/วงจรเช่า (คำสั่งที่ 62/2545) นอกจากนี้ สัญญาซื้อขาย เช่น วัสดุอุปกรณ์สำนักงานของฝ่ายปกครอง หากไม่มีข้อกำหนดในสัญญาที่เป็นการให้เอกสิทธิ์แก่รัฐเป็นพิเศษเพื่อให้การดำเนินบริการสาธารณะบรรลุแล้วแล้ว ไม่ถือเป็นสัญญาทางปกครอง** เช่น สัญญาซื้อขายเครื่องบันทึกข้อมูลตรวจสอบหัวใจเพื่อใช้ในศูนย์หัวใจสิริกิติ์ของมหาวิทยาลัยมหิดล (คำสั่งที่ 82/2545) หรือสัญญาซื้อขายเครื่องกำเนิดไฟฟ้าขนาด 100 กิโลวัตต์ แม้จะนำไปใช้ในกิจการของโรงพยาบาลก็ไม่ถือเป็นสัญญาทางปกครอง (คำสั่งที่ 94/2545, 101/2545)

อนึ่ง ในการพิจารณาเรื่องเขตอำนาจของศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาของหน่วยงานของรัฐนี้ ต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนก่อนทำสัญญา และขั้นตอนหลังจากการทำสัญญา กล่าวคือ ในขั้นตอนก่อนทำสัญญา แม้ว่าสัญญาที่หน่วยงานของรัฐจะจัดทำนั้นไม่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองก็ตาม ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นก็อาจมีลักษณะเป็นคดีพิพาททางปกครองได้ เนื่องจากการดำเนินการที่เกี่ยวกับการรับหรือปฏิเสธข้อเสนอ หรือการยกเลิกการประกวดราคามีลักษณะเป็น “คำสั่งทางปกครอง”

* สัญญาระหว่างฝ่ายปกครองผู้ให้บริการสาธารณูปโภคกับเอกชนผู้ให้บริการสาธารณูปโภคนั้น ตามลักษณะของสัญญาดังกล่าวมิใช่การที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนจัดทำหรือดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นกรณีที่วัตถุประสงค์ของสัญญาเกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นสาระสำคัญของการจัดทำหรือการดำเนินการบริการสาธารณะ แต่เป็นเรื่องที่เอกชนขอรับบริการสาธารณะเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ จากฝ่ายปกครองในรูปแบบของสัญญาซื้อหรือเช่า ดังนั้น สัญญาในลักษณะดังกล่าวนี้ จึงไม่เป็นสัญญาทางปกครอง ไม่ว่าจะ เป็นสัญญาทางปกครองโดยสภาพหรือสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย อย่างไรก็ตาม หากสัญญาดังกล่าวฝ่ายปกครองได้กำหนดเงื่อนไขบางประการไว้ในสัญญา เช่น อาจเปลี่ยนแปลงอัตราค่าบริการได้โดยเอกชนคู่สัญญาไม่จำเป็นต้องยินยอมก่อนการกำหนดในลักษณะเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นข้อกำหนดที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองในความหมายที่กล่าวมา เนื่องจากมิได้เป็นไปเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะเกี่ยวกับสาธารณูปโภคบรรลุผลโดยตรง

** สัญญาซื้อขายวัสดุอุปกรณ์สำนักงานของฝ่ายปกครองนั้น เป็นการดำเนินการในส่วนรายละเอียดเพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะดำเนินไปตามปกติ โดยในบางกรณีอาจไม่เกี่ยวข้องโดยตรงหรือเป็นสาระสำคัญในการจัดทำหรือดำเนินการบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องนั้นเลย ดังนั้น การจะกำหนดเอกสิทธิ์ไว้ในข้อสัญญา ฝ่ายปกครองจะต้องพิจารณาว่ามีความจำเป็นต้องกำหนดเช่นนั้นหรือไม่ หากมีการกำหนดเอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครองไว้ในสัญญาซื้อขายอุปกรณ์โดยไม่มีความจำเป็นแล้ว น่าจะถือว่าข้อกำหนดดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ อันจะทำให้สัญญานั้นเป็นสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครอง และศาลปกครองก็ควรจะต้องพิจารณาลักษณะเช่นนี้ประกอบด้วย

ซึ่งผู้เสนอราคาย่อมมีสิทธิโต้แย้งและฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ หากเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากเป็นการโต้แย้งการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในขั้นตอนหลังจากการทำสัญญาแล้ว ตัวอย่างเช่น การโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นตามสัญญา การไม่คืนหลักประกันสัญญา การปรับที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ต่อเมื่อสัญญาดังกล่าวมีลักษณะเป็น “สัญญาทางปกครอง” เท่านั้น

4.1.5 คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด กล่าวคือ คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด^{*} ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คดีประเภทนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปในปัจจุบัน กล่าวคือ โดยทั่วไปเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองไปแล้วหากเอกชนไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาลก่อน ทั้งนี้ ในการฟ้องร้องต่อศาลในกรณีนี้จึงเป็นข้อยกเว้น โดยอาจเป็นหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติไว้แต่เดิม ซึ่งในกฎหมายปัจจุบันอาจมิได้กำหนดไว้แล้ว

สำหรับกฎหมายที่กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดนั้น ตัวอย่างเช่น

(ก) มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอฝ่ายเดียวโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน

* คำว่า “กฎหมาย” ในที่นี้จะหมายถึงกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งในระดับพระราชบัญญัติ หรือกฎหมายที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยไม่หมายความรวมถึงกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นกฎหมายลูกบทที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติ

ท้องถิ่นตามมาตรา 42 โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม*

* นอกจากนี้ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 ยังได้กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการฝ่าฝืนตามมาตรา 21 และมาตรา 42 ไว้ด้วยอีกส่วนหนึ่ง ซึ่งกรณีนี้ในระยะแรกจึงเป็นปัญหาว่าอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือศาลยุติธรรม โดยคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลได้พิจารณาบทบัญญัติมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 แล้วเห็นว่า การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นยื่นคำร้องขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลนั้น เป็นกรณีต่อเนื่องมาจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นออกคำสั่งทางปกครองแก่บุคคลแล้ว แต่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว โดยนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น การใช้อำนาจตามมาตรา 43 จึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีปกครองและสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งกำหนดให้ศาลสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ศาลปกครองจึงมีอำนาจออกคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลในกรณีที่บุคคลนั้นไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ โดยนำความในมาตรา 297 ถึงมาตรา 302 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลของศาล ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) เป็นมาตรการบังคับเพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นสำคัญ ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคำขอดังกล่าวและมีอำนาจในการออกคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลเพื่อให้กระทำการตามคำสั่งทางปกครองของเจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงควรเป็น “ศาลปกครอง”

คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลจึงวินิจฉัยชี้ขาดว่า คดีร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) อยู่ในอำนาจของศาลปกครองซึ่งในคดีนี้ได้แก่ ศาลปกครองกลาง (คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2545)

(ข) มาตรา 90 วรรคสอง* แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535 บัญญัติให้เจ้าท่าสามารถร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถอนแพคนอยู่ เรือที่ปักเสาลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าของไม่เรือถอนภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด

(ค) มาตรา 118 ทวิ วรรคสอง** แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ.2535 ได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่สามารถร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้มีการเรือถอนอาคาร หรือสิ่งอื่นใดที่ล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้ น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชน

* พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535

มาตรา 90 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 89 ต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันวันละหนึ่งร้อยบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง และให้เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 89 บังคับให้เรือถอนแพคนอยู่ หรือเรือที่ปักเสาลงในชายฝั่งน้ำโดยให้ผู้เป็นเจ้าของเสียค่าเรือถอนนั่นเอง

ในกรณีที่เจ้าของไม่เรือถอนภายในกำหนดเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 89 กำหนดให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการเรือถอน

** พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535

มาตรา 118 ทวิ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนมาตรา 117 หรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา 117 ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ให้เจ้าท่ามีคำสั่งเป็นหนังสือแจ้งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดดังกล่าวเรือถอนหรือแก้ไขอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นให้เสร็จสิ้นโดยถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ในกรณีที่ไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้เจ้าท่าปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น และจะห้ามมิให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองนั้นใช้ หรือยินยอมให้ผู้ใดใช้อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนจนกว่าจะได้เรือถอนแก้ไขเสร็จด้วยก็ได้

ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าตามวรรคหนึ่ง หรือในกรณีไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง และเจ้าท่าได้ปิดคำสั่งไว้ ณ อาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้นครบสิบห้าวันแล้วให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้มีการเรือถอนอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ถ้าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาฟังได้ว่ามีการฝ่าฝืนมาตรา 117 จริง ในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใด ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองเป็นผู้เรือถอน ในกรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่เรือถอนตามกำหนดเวลาในคำสั่งศาล หรือในกรณีที่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ให้ศาลมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการเรือถอน

ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว ในกรณี
ที่ปรากฏว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสิ่งอื่นใดนั้น ไม่ยอมรื้อถอนหรือแก้ไขอาคาร
หรือสิ่งอื่นใดตามคำสั่งของเจ้าท่าภายในเวลาที่กำหนด

**4.1.6 คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจ
ของศาลปกครอง** ทั้งนี้ ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง
และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับกฎหมายที่กำหนดให้คดีพิพาทที่เกิดขึ้นอยู่ในเขตอำนาจ
ศาลปกครอง ตัวอย่างเช่น

(ก) มาตรา 29 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521^{*} ให้สิทธิสมาชิกสภาเมืองพัทยาซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งมี
สิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ภายในสิบห้าวัน
นับแต่วันที่รับคำสั่ง

(ข) มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน
เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518^{**} ให้สิทธิเจ้าของที่ดินหรือสหกรณ์หรือผู้ที่มีสิทธิได้รับ
เงินค่าทดแทน ผู้ใดไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมาย
ดังกล่าว สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน

^{*} พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

มาตรา 29 ในกรณีที่มีข้อกล่าวหาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดสิ้นสุดลงเพราะ
เหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 28(4)(5) หรือ(6) ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการ
สอบสวน ถ้าคณะกรรมการรายงานว่าสมาชิกภาพของสมาชิกคนนั้นสิ้นสุดลงตามข้อกล่าวหาและ
ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่ง

สมาชิกซึ่งถูกสั่งให้พ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อ
ขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่รับคำสั่ง คำพิพากษาของศาลปกครองให้เป็นที่สุด

^{**} พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

มาตรา 42 ให้คณะกรรมการอุทธรณ์มีอำนาจหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ที่ยื่น
ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ ให้คณะกรรมการอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่
ได้รับคำอุทธรณ์

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ให้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายใน
กำหนดหนึ่งเดือน ในกรณีที่ยังมิได้มีการตั้งศาลปกครองตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มิให้นำข้อความดังกล่าวนี้
มาใช้บังคับ

(ค) มาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518* ให้สิทธิผู้ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการบริหารการผังเมือง ส่วนท้องถิ่นหรือคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์เกี่ยวกับการสั่งรื้อย้ายอาคาร และการคิด ค่าใช้จ่ายในการรื้อย้ายอาคาร สามารถยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น

*พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มาตรา 70 ผู้มีสิทธิอุทธรณ์อาจอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือ หนังสือแจ้งความ ในกรณีต่อไปนี้

(1) การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการใช้ ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา 27 วรรคสอง

(2) การปฏิเสธหรือสั่งการเกี่ยวกับโครงการที่จะจัดสรรที่ดินหรือ ที่จะก่อสร้างอาคารตามมาตรา 35

(3) การสั่งให้รื้อ ย้าย หรือตัดแปลงอาคารตามมาตรา 55

(4) การคิดค่าใช้จ่ายในการรื้อหรือย้ายอาคารตามมาตรา 57

วรรคสอง หรือมาตรา 58

(5) การกำหนดจำนวนเงินค่าทดแทนตามมาตรา 59

(6) การกั้นเงินค่าตอบแทนไว้ตามมาตรา 61

(7) การกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนตามมาตรา 62

(8) การจัดให้ทำหรือวางท่อน้ำ ทางระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่น

ซึ่งคล้ายคลึงกันตามมาตรา 68 วรรคหนึ่ง และการกำหนดจำนวนเงินค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินตามมาตรา 68 วรรคสอง

อุทธรณ์กรณี (4) และ (6) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วน

ท้องถิ่น ในกรณี (1)(2)(3)(5)(7) และ (8) ให้ยื่นต่อคณะกรรมการอุทธรณ์

เมื่อคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่น หรือคณะกรรมการ

อุทธรณ์แล้วแต่กรณีได้มีคำวินิจฉัยแล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจในคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ย่อมมีสิทธิยื่นฟ้อง ต่อศาลปกครองได้ภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัยนั้น ในกรณีที่ยังมีได้มีการตั้งศาล ปกครองตามรัฐธรรมนูญ มิให้นำความในวรรคนี้มาใช้บังคับ

(ง) มาตรา 40 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544^{*} ให้สิทธิผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจในจำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติกำหนดมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายบางฉบับบัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลที่จะนำคดีหรือข้อพิพาทที่เกิดจากการสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไปสู่ศาลเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด โดยไม่ระบุว่าเป็นศาลใดระหว่างศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง ในกรณีเช่นนี้ จึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาข้างต้นว่าเป็นคดีปกครองใน (1)-(5) หรือไม่ ตัวอย่างเช่น กรณีการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อรัฐมนตรีได้วินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ยังไม่พอใจ กฎหมายได้บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งค่าทดแทนนั้นเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานทางปกครองที่เกิดขึ้นเนื่องจากการใช้อำนาจตามกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น จึงเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง หรืออาจต้องพิจารณาจากเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องนั้น ตัวอย่างเช่น การคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. 2482 ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้ศาลที่ได้รับคำร้องคัดค้านนั้น ต้องดำเนินการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยเร็ว แม้การคัดค้านประกาศผลการเลือกตั้งดังกล่าวจะเป็นการคัดค้านคำสั่งทางปกครองประการหนึ่งก็ตาม แต่หากให้ศาลปกครองตัดสินคดีปกครองโดยใช้วิธีพิจารณาคดีแพ่งแทนที่จะใช้วิธีพิจารณาคดีปกครอง ย่อมจะไม่สอดคล้องกับระบบและความมุ่งหมายของกฎหมาย ดังนั้น ในกรณีนี้ คดีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม**

^{*}พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. 2544

มาตรา 40 ผู้รับใบอนุญาตต้องจ่ายค่าตอบแทนการใช้ที่ดินตามมาตรา 39 ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนด

ในกรณีที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรือทรัพย์สิน หรือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน ไม่ยอมรับค่าตอบแทนตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้รับใบอนุญาตวางเงินค่าตอบแทนต่อคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ผู้รับใบอนุญาตหรือเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาที่ดินที่ไม่พอใจในจำนวนค่าตอบแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามวรรคหนึ่ง มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

** คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 1/2544

อนึ่ง มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้อำนาจศาลปกครองสูงสุดพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด*
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี**
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด***
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

4.2 ลักษณะคำบังคับของศาลปกครอง

เมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดในคดีพิพาทดังกล่าว โดยจะมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

* มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้ให้คำนิยามว่า “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” หมายความว่า คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณาสำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น คณะกรรมการที่ทำหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองต่างๆ เช่น คณะกรรมการอุทธรณ์ตามกฎหมายควบคุมอาคาร คณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารตามกฎหมายข้อมูลข่าวสารของราชการ เป็นต้น คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยหลักต้องฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้น เว้นแต่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนดให้ฟ้องที่ศาลปกครองสูงสุดได้ ซึ่งในขณะนี้ยังไม่ได้มีประกาศดังกล่าว ดังนั้น ในปัจจุบันคดีประเภทนี้จึงต้องฟ้องที่ศาลปกครองชั้นต้นทั้งหมด

** กฎบางเรื่องเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเนื่องจากได้ตราหรือออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองระดับสูง เช่น โดยพระมหากษัตริย์หรือโดยคณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรีที่มีลักษณะเป็นกฎ กฎกระทรวง หรือกฎ ก.พ. ที่ออกโดยความเห็นชอบหรือโดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรี เป็นต้น กฎหมายจึงได้บัญญัติให้ฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด โดยไม่ต้องฟ้องคดีที่ศาลปกครองชั้นต้นก่อน

*** ในขณะนี้ยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ฟ้องคดีได้โดยตรงต่อศาลปกครองสูงสุด

4.2.1 คำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด* โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตามความเป็นธรรมในแต่ละกรณี

(ก) ตัวอย่างคำบังคับให้เพิกถอนกฎ

(ก.1) ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าการดำเนินการในขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญในการเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทได้เสียไปทั้งหมดหรือไม่มีผลตามกฎหมาย ย่อมมีผลทำให้การดำเนินการต่อมา รวมทั้งมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 5 ที่มีมติอนุมัติเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นหุ้นและจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) รวมทั้งการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2548 เสียไปด้วยเช่นกัน

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำบังคับให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ.2548 และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ.2548 ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน 2548 ซึ่งเป็นวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ.5/2549)

(ก.2) ผู้ว่าราชการจังหวัดน่านได้ลงนามในประกาศจังหวัดน่านเรื่อง กำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาชีพพันธุ์ ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 โดยมีได้มีการประชุมและลงมติเห็นชอบจากคณะกรรมการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด ประกาศดังกล่าวจึงออกไปโดยปราศจากอำนาจ จึงเป็นประกาศที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณา

* มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

ความชอบด้วยกฎหมายของเนื้อหาของประกาศดังกล่าวแต่ประการใด นอกจากนั้น แม้ผู้ฟ้องคดี จะมีคำขอให้เพิกถอนประกาศดังกล่าวเฉพาะในส่วนที่กำหนดบริเวณทำน้าบ้านแสงดาว ก็ตาม แต่เมื่อปรากฏว่าประกาศดังกล่าวออกโดยปราศจากอำนาจจึงยอมทำให้ประกาศดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายไปทั้งฉบับ ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้เพิกถอนประกาศจังหวัดน่าน เรื่อง กำหนดที่จับสัตว์น้ำประเภทที่รักษาพืชพันธุ์ ลงวันที่ 14 กุมภาพันธ์ 2543 โดยให้การเพิกถอนประกาศดังกล่าวมีผลเมื่อครบกำหนด 60 วัน นับแต่วันที่ประกาศ คำพิพากษานี้ในราชกิจจานุเบกษา (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1356/2547)

(ข) ตัวอย่างคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

(ข.1) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ได้มีประกาศอำเภอแม่เมาะ ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 ให้จำหน่ายชื่อและรายการบุคคลรวม 1,243 คน ซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีออกจากทะเบียนบ้าน เป็นการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกคำสั่งอันมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงสถานภาพของสิทธิ หรือหน้าที่ของบุคคลเป็นการถาวร ทำให้บุคคลดังกล่าวซึ่งเดิมเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) เคยรับบัตรประจำตัวประชาชนต้องถูกถอนชื่อออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ไม่มีสัญชาติไทยและต้องคืนบัตรประจำตัวประชาชนให้กับทางราชการ คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 มิได้แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งหมดซึ่งจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากประกาศดังกล่าวได้ทราบว่าจะต้องถูกเพิกถอนชื่อออกจากทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) จะต้องเปลี่ยนสถานะจากสัญชาติไทยไปเป็นชนกลุ่มน้อย ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่มีโอกาสได้โต้แย้งหรือแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 ประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนประกาศ เรื่อง การจำหน่าย ยกเลิก เพิกถอนรายการบุคคล กรณีการขอแก้ไขสัญชาติไทย และเพิ่มชื่อลงในทะเบียนบ้าน (ท.ร.14) ในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ ลงวันที่ 5

กุมภาพันธ์ 2545 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ทั้งฉบับ และให้มีผลต่อผู้ถูกกระทบจากประกาศดังกล่าวทุกคน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.117/2548)^{*}

(ข.2) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้ใช้สิทธิเรียกร้องโดยออกคำสั่งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ที่ 050/2547 ลงวันที่ 28 มกราคม 2547 แจ้งผู้ฟ้องคดีให้ชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นการใช้สิทธิเรียกร้องเมื่อพ้นกำหนดอายุความสิบปีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิดดังกล่าวได้ และกรณีนี้ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาปรับใช้ได้ เพราะกรณีการกระทำละเมิดนี้มิได้เกิดหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ที่ 050/2547 ลงวันที่ 28 มกราคม 2547 ให้ผู้ฟ้องคดีอดีตหัวหน้าฝ่ายบัญชีและการเงินรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย จึงเป็นคำสั่งที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งองค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย ที่ 050/2547 ลงวันที่ 28 มกราคม 2547 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 590/2548)

(ค.) ตัวอย่างคำสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน

(ค.1) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 บันทึกข้อความลงในสัญญาซื้อขายซึ่งนอกจากมีผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สิน และส่งผลเสียหายต่อธุรกิจการค้าของผู้ฟ้องคดีโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมายแล้ว การกระทำดังกล่าวยังไม่ได้สัดส่วนเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีสามารถหลีกเลี่ยงไปใช้วิธีการอื่นที่ได้ผลเช่นเดียวกัน ศาลปกครองจึงมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ยุติการบันทึกข้อความเกี่ยวกับการตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ และการเพิกถอนเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน ลงในหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดินและห้องชุดระหว่างผู้ฟ้องคดีกับลูกค้ำทั้งฉบับสำนักงานที่ดิน ฉบับผู้ซื้อและฉบับผู้ขาย(คำพิพากษาศาลปกครองเชียงใหม่ที่ 45/2549)

* คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาว่า ประกาศอำเภอมะออย ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 เนื่องจากก่อนออกคำสั่งดังกล่าวไม่แจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้โต้แย้งแสดงพยานหลักฐานอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 จึงพิพากษาให้เพิกถอนประกาศอำเภอมะออย ลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2545 เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้ฟ้องคดีทั้งแปดร้อยสี่สิบคน

(ค.2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการสร้างช่องทางเก็บเงินค่าธรรมเนียมในเขตทางหลวงนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งตามมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสิ่งใดในเขตทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงเสียก่อน และข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้สร้างช่องทางเก็บเงินค่าธรรมเนียมเข้าน้ำตกสาธิตา ในเขตทางหลวงหมายเลข 3050 โดยยังมีได้รับอนุญาตเป็นหนังสือเสียก่อนจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 สร้างช่องทางเก็บเงินค่าธรรมเนียมเข้าน้ำตกสาธิตาในเขตทางหลวงหมายเลข 3050 (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1025/2548)

(ค.3) ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงถนนบริเวณสี่แยกกบินทร์บุรี โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้ห้ามผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการปรับปรุงถนนบริเวณสี่แยกกบินทร์บุรีตามแบบแปลนที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหรือออกแบบไว้บางส่วนโดยลดระดับความสูงของถนนจากศูนย์กลางสี่แยกกบินทร์บุรีลง 20 เซนติเมตร และทำระดับลาดเอียง (Slope) จากศูนย์กลางสี่แยกประมาณ 1 : 100 และลดระดับความสูงจากถนนหลักไปยังทางคู่ขนานอีก 20 เซนติเมตร รวมทั้งลดระดับความกว้างของทางเท้าลงอีก 1 เมตร ถึง 1.5 เมตร จากทางกว้างตามแบบประมาณ 5 เมตร ลดขนาดเกาะกั้นทางคู่ขนานลงเหลือประมาณ 1 เมตรเศษ และเพิ่มพื้นที่การจราจรเป็น 3 ช่องทาง ในบริเวณระยะห่างจากสี่แยกกบินทร์บุรีประมาณ 500 เมตร และต้องไม่เพิ่มทางเข้า - ออก ระหว่างทางหลักและทางคู่ขนานในบริเวณดังกล่าว อีกปรับปรุงจุดกลับรถในช่องทางจากสี่แยกกบินทร์บุรีไปอำเภอพนมสารคามให้มีจุดกลับรถด้านเดียวสำหรับรถที่มาจากสี่แยกกบินทร์บุรีให้เป็นไปตามแบบเดิม กับจัดให้มีสะพานบนเนินข้ามถนนทั้งสี่ทิศในบริเวณสี่แยกดังกล่าว ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันคดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 19/2548)

(ง) ตัวอย่างคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

(ง.1) คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีที่เป็นผลสืบเนื่องจากการแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดซึ่งตกเป็นโมฆะตามมาตรา 156 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงถือว่าไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการศาลปกครองจึงมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพิกถอนคำสั่งอนุญาตให้ข้าราชการครุลาออกจากราชการตามโครงการเปลี่ยนเส้นทางชีวิต : เกษียณก่อนกำหนดเฉพาะส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันที่อนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีลาออกจากราชการ และให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามร่วมกันดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ ทั้งนี้ ภายในกำหนดหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.97/2548)

(ง.2) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีที่ทั้งสี่กับพวกออกจากราชการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายใน 30 วัน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.133/2548)

(ง.3) ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีคำสั่งอนุญาตให้มีการก่อสร้างและต่อเติมอาคารโดยไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 36 วรรคหนึ่ง ของกฎกระทรวง ฉบับที่ 55 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองจึงมีคำบังคับให้เพิกถอนใบอนุญาตให้ดัดแปลงอาคาร และให้ผู้ถูกฟ้องคดีใช้อำนาจตามมาตรา 42 และมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 โดยสั่งให้นายนันทกานต์ ชอบทำดี รื้อถอนอาคารส่วนที่ดัดแปลงตามใบอนุญาตดังกล่าว ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.145/2548)

4.2.2 คำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด แต่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร* โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

ตัวอย่างค่าบังคับที่ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตัวอย่างเช่น

(ก) กรณีที่เจ้าของอาคารไม่จัดทำท่อระบายน้ำฝนให้ถูกต้องตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และตามคำสั่งกรุงเทพมหานครที่ 2322/2542 เรื่อง มอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน การบังคับใช้กฎหมายตามมาตรา 40 (3) และมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสั่งให้เจ้าของอาคารต่อปลายท่อระบายน้ำฝนจากกระเบื้องและหลังคาลงท่อสาธารณะหรือบ่อพัก “ประกอบกับข้อ 69 วรรคสอง ของข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง ควบคุมอาคาร พ.ศ. 2544 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กำหนดให้การระบายน้ำฝนจากอาคารอาจดำเนินการระบายลงสู่แหล่งรองรับน้ำทิ้งโดยตรงก็ได้” ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ดำเนินการให้เจ้าของอาคารจัดทำท่อระบายน้ำฝนให้ถูกต้อง จึงเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ศาลปกครองจึงมีค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เจ้าของอาคารต่อปลายท่อระบายน้ำฝนจากกระเบื้องและหลังคาลงท่อสาธารณะหรือบ่อพัก (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.58/2547)

(ข) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้รับสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการสอบสวนแล้วตั้งแต่วันที่ 7 เมษายน 2541 และผู้ถูกฟ้องคดีมิได้พิจารณาสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ว่าให้พิจารณาสั่งการโดยเร็ว โดยอ้างว่าต้องรอผลการสืบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดทางอาญาหรือไม่ เพื่อจะได้สั่งการในคราวเดียวกัน ศาลเห็นว่าคดีนี้การสั่งการทางวินัยไม่จำเป็นต้องรอผลการสืบสวนทางอาญา เพราะหากปรากฏภายหลังว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดทางอาญา จนได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก ผู้บังคับบัญชาก็สามารถดำเนินการเพื่อสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการฐานประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ตามมาตรา 98 วรรคสอง

* มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ พิจารณาสั่งการตามรายงานผลการสอบสวนทางวินัยดังกล่าว นับตั้งแต่ได้รับรายงาน การสอบสวนจนถึงวันที่ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเชียงใหม่รวมเป็นระยะเวลา ประมาณเกือบ 4 ปี ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดียังมีได้ดำเนินการตามมาตรา 102 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ที่บัญญัติว่าการ ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิด วินัยให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า ประกอบกับกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่า ด้วยการสอบสวนพิจารณา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ล่าช้าเกินสมควร ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาสั่งการตามกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา ให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดเวลา 60 วัน นับแต่วันที่ ศาลมีคำพิพากษา (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.67/2547)

4.2.3 คำบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือ งดเว้นกระทำการ

ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น ของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือ งดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไปด้วยก็ได้

(ก) ตัวอย่างคำบังคับให้ใช้เงิน

(ก.1) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยนายกเทศมนตรีตำบลปากน้ำหลังสวน ได้ทำสัญญาจ้างห้างหุ้นส่วนจำกัดพุดลาภการโยธา เพื่อทำการปรับปรุงก่อสร้างถนน โดยมี เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ควบคุมการดำเนินการดังกล่าว ปรากฏว่า ผู้รับจ้างและ เจ้าหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งควบคุมดูแลการปรับปรุงการก่อสร้างถนนของผู้รับจ้าง ดังกล่าวไม่ได้ใช้ความระมัดระวังในการตรวจสอบแนวเขตที่ดิน ทำให้แนวเขตของถนนที่ทำการก่อสร้างดังกล่าว รุกล้ำเข้าไปในการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีรวมทั้งทำให้ทรัพย์สิน ของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายโดยไม่มีอำนาจตามกฎหมาย จึงเป็นการกระทำละเมิด ต่อผู้ฟ้องคดี จึงต้องรับผิดต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีคำสั่ง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้ผู้ฟ้องคดีในความเสียหายที่เกิดขึ้น

(กรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ)
(คำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราชที่ 149/2548)

(ก.2) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ออกจากราชการก่อนปฏิบัติงานชดใช้ครบกำหนดตามสัญญาอนุญาตให้ข้าราชการไปศึกษาต่อภายในประเทศภาคปกติและสัญญา รับทุนการศึกษาภายในประเทศ โดยคงเหลือระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ต้องปฏิบัติราชการชดใช้อีก 217 วัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงผิดสัญญาดังกล่าว โดยต้องรับผิดชอบใช้เงินทุนและเงินเดือนที่ได้รับไปให้แก่ผู้ฟ้องคดีลดลงตามส่วนของระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กลับเข้าปฏิบัติราชการ ซึ่งจากการคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการคุ้มครองแก่ประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คู่สัญญา ประกอบกับการได้เสียของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อันชอบด้วยกฎหมายนอกเหนือจากทางได้เสียในเชิงทรัพย์สินแล้ว เห็นว่ามีพฤติการณ์ที่เป็นเหตุให้ศาลเห็นสมควรลดจำนวนเบี้ยปรับลงให้เหลือเพียงหนึ่งเท่าของจำนวนเงินที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชดใช้คืนแก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะต้องชำระดอกเบี้ยในระหว่างนัดชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีในอัตราร้อยละ 15 ต่อปี จนกว่าจะได้ชำระหนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยชอบแล้ว ศาลปกครองจึงมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองร่วมกันหรือแทนกันชำระเงินพร้อมดอกเบี้ยให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้ชำระให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (กรณีสัญญาทางปกครอง) (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 216/2549)

(ข) ตัวอย่างคำสั่งให้ผู้ส่งมอบทรัพย์สิน

(ข.1) ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ค้าประกันนายเมธา ซึ่งทำสัญญาเช่าซื้อรถยนต์จากบริษัท ทูเวย์ จำกัด โดยตกลงยอมรับผิดอย่างลูกหนี้ร่วม เมื่อนายเมธา ผิดนัดชำระค่าเช่าซื้อ บริษัท ทูเวย์ฯ จึงมีหนังสือบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อและให้นายเมธา ส่งมอบรถยนต์ที่เขาซื้อคืน เมื่อผู้ฟ้องคดีติดต่อไปยังนายเมธา จึงได้ทราบจากนายเมธา ว่าได้ขับรถยนต์ดังกล่าวไปเกิดอุบัติเหตุพลิกคว่ำเสียหาย และพนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรอำเภอเมืองสตูล (ส.ภ.อ.) บันทึกในรายงานประจำวันรับแจ้งเป็นหลักฐานว่ารถยนต์ได้รับความเสียหายไม่สามารถขับเคลื่อนได้ ไม่มีผู้ใดอยู่ในที่เกิดเหตุและไม่ทราบว่าผู้ใดเป็นผู้ขับขี่และเป็นเจ้าของรถยนต์ จึงนำรถยนต์มาเก็บรักษาไว้ที่สถานีตำรวจเพื่อตรวจสอบติดตามหาเจ้าของมาดำเนินการ กรณีเช่นนี้ รถยนต์ดังกล่าวจึงเป็นของกลางอย่างอื่น มิใช่ของกลางในคดีอาญา ตามข้อบังคับการเก็บรักษาของกลางกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2480 ประกอบกับประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 15 ของกลางและของส่วนตัวผู้ต้องหา บทที่ 9 ข้อ 8 เจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งมีหน้าที่คืนรถยนต์ของกลางแก่

ผู้มีสิทธิควรได้รับของกลางหรือผู้มีสิทธิได้รับตามกฎหมาย ย่อมมีอำนาจในการตรวจสอบ พยานหลักฐานและคืนรถยนต์ของกลางแก่ผู้มีสิทธิได้ตามสมควร ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อ บริษัท ทูเวียฯ มาขอรับรถยนต์คืน พนักงานสอบสวนก็คืนให้เพียงยางอะไหล่ โดยให้เหตุผลว่าการเก็บรักษายางอะไหล่ไว้อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือสูญหาย และผู้ฟ้องคดีเคยยื่นขอรับรถยนต์คืน พนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ฟ้องคดีมิได้เป็นผู้มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือเป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อนุญาตให้รับรถยนต์คืนไป แต่กลับนำรถยนต์ดังกล่าวออกขายทอดตลาดตามวิธีการในประมวลระเบียบการตำรวจเกี่ยวกับคดี ลักษณะ 15 บทที่ 9 ข้อ 5 และข้อ 11 ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่ของกลางที่ปรากฏหลักฐานแน่ชัดแล้วว่าผู้ใดเป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิจะรับ ดังนั้น การขายทอดตลาดดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อศาลในคดีแพ่งมีคำพิพากษาให้นายเมธาและผู้ฟ้องคดีคืนรถยนต์แก่บริษัท ทูเวียฯ หากคืนไม่ได้ให้ร่วมกันใช้ราคาแทนเป็นเงิน 1,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ยแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ไปติดต่อขอรับรถยนต์คืนเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีแพ่ง แต่ได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่ารถยนต์ดังกล่าวได้ขายทอดตลาดไปแล้ว การขายทอดตลาดดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดผู้ฟ้องคดีทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายเนื่องจากต้องถูกบังคับตามคำพิพากษาคดีแพ่ง กรณีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ฟ้องคดีต้องฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ได้ ทั้งนี้ตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 การเยียวยาความเสียหาย คือ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ต้องคืนรถยนต์แก่ผู้ฟ้องคดีเพื่อผู้ฟ้องคดีนำไปคืนแก่บริษัท ทูเวียฯ ผู้ให้เช่าซื้อ อันจะทำให้มูลหนี้ตามสัญญาค้ำประกันระงับไป ศาลปกครองจึงมีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ส่งมอบรถยนต์คืนแก่ผู้ฟ้องคดีภายใน 30 วันนับแต่มีคำพิพากษา ถ้าคืนไม่ได้ก็ให้ใช้ราคา 1,000,000 บาท พร้อมดอกเบี้ย (กรณีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ) (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.48/2547)

(ค) ตัวอย่างคำสั่งบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ

(ค.1) การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีคำสั่งงดการจดทะเบียนโอนสิทธิการเช่าห้องพิพาท โดยมีได้พิจารณาเหตุแห่งการคัดค้านว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่เพียงใดก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2497) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เมื่อทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย โดยจะต้องชำระดอกเบี้ยเดือนละ 85,000 บาท และจะต้องนำเงินจำนวน

10,000,000 บาท มาชำระหนี้ให้แก่กองทุนรวมไทยริสตรัคเจอร์ริง ตามสัญญาปรับปรุงโครงสร้างหนี้ การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดังกล่าวจึงเป็นการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจจากกฎหมายมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 กระทำการพิจารณาดำเนินการตามคำขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ฉบับลงวันที่ 12 มิถุนายน 2544 ของผู้ฟ้องคดีได้ ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.39/2546)

(ค.2) แม้การเสนอความเห็นของผู้ฟ้องคดีนั้นจะมีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในรายการประกอบแบบก่อสร้างซึ่งเป็นเอกสารแนบท้ายสัญญาและถือเป็นส่วนหนึ่งของสัญญามีใจความโดยสรุปว่า ถ้าสถานที่ก่อสร้างเป็นดินแข็งไม่แน่ใจว่าต้องตอกเสาเข็มหรือไม่ ต้องมีการตอกเสาเข็มต่อหน้าคณะกรรมการตรวจการจ้างหากตอกไม่ลงต้องทำบันทึกทดลองการตอกเข็มแนบไปกับแบบรูปแล้วแจ้งไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อดำเนินการต่อและบันทึกไว้เป็นหลักฐานในการงดตอกเข็ม เมื่อผู้ฟ้องคดีเสนอความเห็นให้งดตอกเสาเข็มโดยมิได้ปฏิบัติตามขั้นตอนดังกล่าวจึงเป็นการประมาทเลินเล่อ อย่างไรก็ตามปรากฏข้อเท็จจริงว่าผลการทดสอบการรับน้ำหนักของดินครั้งล่าสุด มีความปลอดภัยเกินกว่าเกณฑ์ที่กำหนดจึงไม่ต้องตอกเสาเข็ม การประมาทเลินเล่อของผู้ฟ้องคดีจึงไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ แต่สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้พิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบเพียงพอเกี่ยวกับราคาที่เพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างตามแบบพิเศษกับราคาการงดตอกเข็มที่คิดว่าทางราชการจะได้เปรียบโดยเชื่อตามข้อเสนอของผู้รับจ้าง แต่ปรากฏว่าทำให้ทางราชการเสียเปรียบและได้รับความเสียหาย จึงเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งใหม่ให้ผู้ฟ้องคดีรับผิดชอบ โดยคำนวณค่าเสียหายจากราคาจากการงดตอกเสาเข็ม (ค่าเข็มและค่าตอกเข็มสุทธิ) เปรียบเทียบกับราคาที่เพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างตามแบบพิเศษ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.13/2548)

4.2.4 ค่าบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีการฟ้องให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น ซึ่งการฟ้องคดีในลักษณะนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดลักษณะข้อพิพาทเกี่ยวกับความเป็นอยู่แห่งสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไว้คงมีเพียงค่าบังคับของศาลปกครองที่กำหนดให้ให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ตัวอย่างคำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(ก) จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าบิดาของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย ตามหลักฐานบัตรประจำตัวประชาชน และฐานข้อมูลราษฎร ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงได้สัญชาติไทย โดยการเกิด เนื่องจากเป็นผู้เกิดโดยบิดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ตามมาตรา 7(1) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 ศาลปกครองจึงได้มีคำบังคับให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสัญชาติไทย (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1095/2548)

(ข) ตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีได้เดินทางเข้ามาในราชอาณาจักรไทย และได้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ยกคำขอดังกล่าวเสีย ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีคำขอให้ศาลพิจารณาโดยผู้ฟ้องคดีได้นำนางคำพูด มุลทาเย็น ไปตรวจลายพิมพ์ ดีเอ็นเอ พร้อมกับผู้ฟ้องคดีเพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์เป็นแม่ลูก ซึ่งผลการตรวจปรากฏตามรายงานผลการตรวจลายพิมพ์ ดีเอ็นเอ สรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีไม่มีข้อขัดแย้งในการเป็นบุตรของนางคำพูด มุลทาเย็น โดยการตรวจลายพิมพ์ ดีเอ็นเอ 16 ตำแหน่ง ซึ่งสารพันธุกรรมของผู้ฟ้องคดีมาจากนางคำพูด มุลทาเย็น ร้อยละห้าสิบตามหลักการที่ว่า บุคคลจะรับสารพันธุกรรมมาจากผู้เป็นบิดาร้อยละห้าสิบ และผู้เป็นมารดาร้อยละห้าสิบ ซึ่งมีโอกาสผิดพลาดได้เพียงหนึ่งในสามพันล้านคน ซึ่งทั้งผู้ถูกฟ้องคดีและผู้คัดค้านได้ยื่นคำแถลงว่าไม่คัดค้านรายงานผลการตรวจลายพิมพ์ ดีเอ็นเอดังกล่าว จึงเป็นพยานหลักฐานยืนยันได้ว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นบุตรของนางคำพูด มุลทาเย็น และนายทะเบียนอำเภอเรณูนครได้ตรวจสอบยืนยันความถูกต้องของสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนของนางคำพูด มุลทาเย็น แล้ว ดังนั้น เมื่อนางคำพูด มุลทาเย็น มารดาของผู้ฟ้องคดีมีสัญชาติไทย ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้สัญชาติไทยโดยการเกิดเพราะมีมารดาเป็นผู้มีสัญชาติไทย ตามมาตรา 7(1) แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติสัญชาติ(ฉบับที่2) พ.ศ.2535 ศาลปกครองจึงมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีสัญชาติไทยและดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป (คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1645/2547)

4.2.5 คำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

ในกรณีนี้เป็นกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ฟ้องคดีและบุคคลที่ถูกฟ้องอาจเป็นเอกชนโดยมีคำขอต่อศาลให้พิพากษาบังคับให้เอกชนกระทำการหรือละเว้นกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง

ตัวอย่างคำบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

(ก) เมื่อผู้ฟ้องคดีได้มีคำสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทำการรื้อถอนบ้านพักอาศัยและโรงเรือนออกจากชายหาดสาธารณประโยชน์ภายในสามสิบห้าวัน แต่ปรากฏว่าไม่มีการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งรื้อถอนได้ ตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2452 ศาลปกครองจึงมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนบ้านพักอาศัยและโรงเรือนพิพาทออกจากชายหาดสาธารณประโยชน์ ตำบลซากพง อำเภอแกลง จังหวัดระยอง และจัดทำที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากผู้ถูกฟ้องคดีไม่รื้อถอนให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการรื้อถอนและจัดทำที่ดินให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยผู้ถูกฟ้องคดีเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ (คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 118/2548)

(ข) กรมเจ้าท่า ผู้ฟ้องคดี ได้มีคำสั่งให้ผู้ครอบครองทำการรื้อถอนโรงเรือนและกระชังกักสัตว์น้ำภายในสามสิบห้าวัน และโดยที่เป็นกรณีไม่ปรากฏตัวเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ผู้ฟ้องคดีจึงได้ปิดคำสั่งดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว แต่ไม่มีการรื้อถอนภายในระยะเวลาที่กำหนด กรณีจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีมีอำนาจที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งรื้อถอนได้ ตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2452 ดังนั้น ในคดีนี้ ศาลจึงต้องมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนโรงเรือนและกระชังกักสัตว์น้ำที่ปลูกสร้างลวงล้ำลำคลองโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามตามมาตรา 118 ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงมีคำบังคับให้ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการรื้อถอนโรงเรือนและกระชังกักสัตว์น้ำที่ปลูกสร้างลวงล้ำลำคลองหนองรี ซึ่งเป็นลำคลองสาธารณะที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน บริเวณข้างหมู่บ้าน สบ้าย สบาย ตรงข้ามกับจุดสกัดหาดแม่รำพึง ตำบลลาบ อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ให้กลับคืนสู่สภาพเดิมภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด (คำพิพากษาศาลปกครองระยองที่ 53/2547)

4.3 หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

เนื่องด้วยมาตรา 280 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ “สำนักงานศาลปกครอง” เป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542^{*}

ทั้งนี้ จากการแบ่งส่วนราชการภายในสำนักงานศาลปกครอง ได้กำหนดให้ **สำนักบังคับคดีปกครอง** มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับในคดีปกครองให้เป็นไปตามคำสั่ง คำบังคับ หมายบังคับคดี และคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการตามหมายบังคับคดี และดำเนินการเกี่ยวกับศึกษา วิเคราะห์ เพื่อพัฒนาระบบ หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และมาตรฐานงานบังคับคดีให้เป็นประสิทธิผล**

^{*} มาตรา 77 สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) รับผิดชอบในงานธุรการของศาลปกครอง
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับคดีปกครองตามคำสั่งของศาลปกครอง
- (3) ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง
- (4) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของศาลปกครอง
- (5) วิเคราะห์เหตุแห่งการฟ้องคดีปกครองเพื่อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง
- (6) จัดพิมพ์และเผยแพร่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง
- (7) จัดให้มีการศึกษาอบรมและพัฒนาความรู้ของตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาหลักกฎหมายมหาชน การบริหารราชการแผ่นดิน และบุคลากรด้านกฎหมายมหาชน
- (8) ปฏิบัติการอื่นตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ได้แก่ การจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครอง และสำนักงานศาลปกครองเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ปีละหนึ่งครั้ง ซึ่งสำนักงานศาลปกครองสามารถรายงานให้องค์กรดังกล่าวทราบได้อีกทางหนึ่งว่าได้มีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดอีกบ้างที่ได้กระทำการหรือละเว้นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือสำนักงานศาลปกครองได้มีข้อเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงวิธีปฏิบัติราชการต่อหน่วยงานทางปกครองไว้อย่างไรบ้างและหน่วยงานดังกล่าวได้ตอบสนองต่อข้อเสนอแนะดังกล่าวหรือไม่ เพียงใด

^{**} ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เรื่องการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548

4.4 การบังคับคดีเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง

เนื่องด้วยผลของคำพิพากษาของศาลปกครองซึ่งจะมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองด แต่หากคำพิพากษานั้นเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ก็ต้องรอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์* และในกรณีที่มีการอุทธรณ์ก็ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด** ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาที่คดียังไม่ถึงที่สุด (สามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา) จึงเป็นช่วงที่

* โดยหลักทั่วไปคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี โดยไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองอาจมีผลผูกพันบุคคลภายนอกภายใต้บังคับบทบัญญัติว่าด้วยการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) คำพิพากษาที่ให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ยอมใช้บังคับตลอดถึงบริวารของบุคคลนั้นที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันของบุคคลที่เข้าเป็นผู้ค้ำประกันในศาลเพื่อการดำเนินกรใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้ำประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคล บุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างอิงหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า (มาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

** พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 73 การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น ให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง ให้หมายความรวมถึงคำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ไม่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด

*** พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 70 คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ นับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรืองดเสีย

ในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ยังไม่สามารถบังคับคดีได้ เนื่องจากคู่กรณียังมีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว แต่หากพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้วไม่มีการอุทธรณ์ คดีจึงเป็นอันถึงที่สุด โดยคู่กรณี ผู้กผันที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาตามระยะเวลาที่กำหนดในคำบังคับ แต่หากคู่กรณีได้ อุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ก็ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าศาลปกครองสูงสุด จะได้มีคำพิพากษา

ทั้งนี้ ในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติ จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการบังคับคดีเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองไว้แต่เพียงในบางกรณี อันได้แก่ กรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้เพิกถอนกฎ คำบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน และคำบังคับที่สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ประกอบกับ มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน* ซึ่งได้ให้อำนาจแก่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุดในอันที่จะออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการต่างๆ จากที่ได้บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มิได้บัญญัติเรื่องการบังคับคดีปกครอง เอาไว้ด้วย จึงทำให้ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดเรื่องการบังคับคดีปกครองเอาไว้

ด้วยเหตุนี้ เพื่อกำหนดแนวทางในการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของ ศาลปกครอง อันเป็นอำนาจหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสำนักงานศาลปกครอง และสำนักบังคับคดีปกครอง จึงได้กำหนดระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการ ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.2544 ขึ้น เพื่อกำหนดเป็น แนวทางในการบังคับคดีปกครอง ทั้งในกรณีที่กฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการ บังคับคดีไว้ และกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการบังคับคดีไว้ ซึ่งจะมี เพียงแนวทางในการติดตามผลการดำเนินการตามคำบังคับของศาลปกครอง และรายงาน ศาลเพื่อทราบและมีคำสั่งต่อไป

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 44 การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง การร้องขอ การเรียกบุคคล หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดี การดำเนินกระบวนการรับฟัง พยานหลักฐาน และการพิพากษาคดีปกครอง นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

4.4.1 การบังคับคดีตามคำบังคับให้เพิกถอนกฎ

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้เพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยหลักทั่วไปคำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว จะมีผลเป็นการเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นโดยตรง อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ผลบังคับของกฎจะมีผลเป็นการทั่วไปและกฎบางประเภทก็ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว กฎหมายจึงกำหนดให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่ากฎดังกล่าวถูกคำพิพากษาของศาลปกครองให้เพิกถอนแล้ว และเพื่อมิให้เกิดปัญหาในกรณีที่ยังคงมีการปฏิบัติตามกฎดังกล่าวที่ถูกเพิกถอนแล้ว เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องยังมิได้รับทราบผลของคำพิพากษา กฎหมายจึงกำหนดให้การประกาศในราชกิจจานุเบกษามีผลเป็นการเพิกถอนกฎดังกล่าว^{*}

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว สำนักงานศาลปกครองจึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการโดยจัดทำประกาศสำนักงานศาลปกครอง เรื่อง ศาลปกครองพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ และส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา^{**} โดยสำนักบังคับคดีปกครองจะเสนอร่างประกาศสำนักงานดังกล่าวให้ตุลาการเจ้าของสำนวนตรวจพิจารณาก่อนมีการนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเป็นการตรวจสอบความถูกต้องและป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น^{***} และนอกจากนี้ สำนักบังคับคดีปกครองจะแจ้งผลการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทราบด้วยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำพิพากษาต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{*} พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 วรรคสาม ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

^{**} ข้อ 7 และข้อ 8 แห่งระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544

^{***} ความเห็นจากการประชุมสัมมนาตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ครั้งที่ 2 ประจำปี 2548 เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษา ระหว่างวันที่ 16 - 18 กันยายน 2548

4.4.2 การบังคับคดีตามคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยทั่วไปผลของคำพิพากษาดังกล่าว จะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยตรงเช่นเดียวกับกรณีการเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อศาลได้มีคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว ผลของคำบังคับดังกล่าวจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นสิ้นผลไปโดยปริยาย แต่เนื่องจากคำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใดโดยเฉพาะ โดยมีได้มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปดังเช่นในกรณีของกฎ อีกทั้งผู้ซึ่งอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวจะได้รับทราบหรือได้รับแจ้งผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวโดยตรงอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งคำพิพากษาดังกล่าวจะทำให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นถูกเพิกถอนไปโดยผลของคำพิพากษาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบังคับคดีในกรณีนี้อีก แต่ทั้งนี้ โดยผลของคำพิพากษาดังกล่าวอาจมีผลให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งหรือสถานะเดิม หรือมีสิทธิที่จะได้รับเงินเดือน เงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือเงินอื่นตามสิทธิที่พึงได้รับตามระเบียบของทางราชการ ซึ่งหน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ และคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีผลอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไป ดังนั้น เพื่อให้คำพิพากษาของศาลปกครองมีประสิทธิผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี สำนักงานศาลปกครองจึงได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลไปยังหน่วยงานผู้ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว (ผู้ถูกฟ้องคดี) โดยจะแจ้งผลแห่งคำพิพากษาของศาลว่าคำพิพากษาของศาลมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งนั้นแล้ว และขอทราบผลการดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำพิพากษารายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เพื่อให้หน่วยงานผู้ถูกฟ้องคดีได้รับทราบถึงผลแห่งคำพิพากษาและเกิดความเข้าใจอย่างถูกต้องว่าหน่วยงานจะต้องนำผลแห่งคำพิพากษาไปดำเนินการหรือไม่ อย่างไรต่อไป

4.4.3 การบังคับคดีตามคำบังคับในกรณีอื่นๆที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้

การบังคับคดีตามคำบังคับของศาลปกครองในกรณีอื่นๆ ได้แก่

4.4.3.1 คำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.4.3.2 คำบังคับให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.4.3.3 คำบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4.4.3.4 คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

การดำเนินการบังคับคดีตามคำบังคับของศาลปกครองในกรณีอื่นๆ ดังกล่าวข้างต้นนี้ กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการใดๆ ในการบังคับคดีไว้ จึงมีเพียงแนวทางในการดำเนินการบังคับคดีตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดแนวทางในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ทั้งนี้ การติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองดังกล่าว จะจำกัดอยู่แต่เพียงการขอทราบผลการดำเนินการตามคำบังคับของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องว่าได้ปฏิบัติตามคำบังคับหรือไม่ เพียงใด แล้วจึงรายงานผลให้ศาลทราบ เพื่อมีคำสั่งต่อไป*

* ข้อ 10 ข้อ 11 ข้อ 12 และข้อ 13 แห่งระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544

อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เมื่อศาลเห็นว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการดำเนินการตามคำบังคับของศาล ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กล่าวไว้ว่าจะบังคับคดีอย่างไรต่อไป ดังนั้น ในทางปฏิบัติเมื่อล่วงเลยระยะเวลาที่กำหนดในคำบังคับ สำนักงานศาลปกครองจะมีหนังสือแจ้งไปยังคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีว่า ประสงค์จะให้มีการบังคับคดีหรือไม่ และหากมีความประสงค์ให้มายื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณามีคำสั่งบังคับคดีต่อไป และถ้าคู่ความฝ่ายที่ชนะคดีมายื่นคำร้องต่อศาลไม่ว่าจะมายื่นคำร้องด้วยตนเองหรือทางไปรษณีย์ก็ตาม ศาลอาจมีหมายเรียกคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีมาไต่สวนว่ามีเจตนาที่จะฝ่าฝืนคำบังคับของศาลหรือไม่ในกรณีนี้ หากคู่ความฝ่ายที่แพ้คดีไม่มาศาลตามหมายเรียกไต่สวน ศาลอาจถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 19 และ มาตรา 31 (5) ซึ่งที่ผ่านมาศาลได้ดำเนินการบังคับคดีตามแนวทางดังกล่าวมาแล้วหลายเรื่อง เช่น การดำเนินการบังคับคดีของศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ 1295/2545 ซึ่งศาลได้มีหมายเรียกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาไต่สวนว่ามีเจตนาจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือไม่ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้รัฐมนตรีฯ พิจารณาคำร้องขอมีสัญชาติของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายใน 45 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษา เป็นต้น

4.4.4 การบังคับคดีตามคำบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน

การดำเนินการบังคับคดีตามคำบังคับให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ในเบื้องต้นสำนักบังคับคดีปกครอง จะดำเนินการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง เช่นเดียวกับกรณีอื่นๆ ในลักษณะของการขอทราบผลการดำเนินการตามคำบังคับของศาลว่า ถูกหน้ตามคำพิพากษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้ปฏิบัติตามคำบังคับหรือไม่ เพียงใด แล้วจึงรายงานผลให้ศาลทราบ เพื่อมีคำสั่งต่อไป

อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ถูกหน้ตามคำพิพากษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล หรือมิได้รายงานผลการดำเนินการตามคำบังคับของศาลมายังสำนักงานศาลปกครอง กรณีนี้มาตรา 72 วรรคสี่ และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

กำหนดให้ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ โดยกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.2544 ดังนั้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลใด สำนักงานศาลปกครองได้กำหนดให้สำนักบังคับคดีปกครองเป็นผู้ดำเนินการบังคับคดี โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา (ผู้ฟ้องคดี) สามารถขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีปกครองแต่งตั้งพนักงานคดีปกครองของสำนักบังคับคดีปกครองเป็นเจ้าของพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษา** ซึ่งเจ้าพนักงานบังคับคดีมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.2544 โดยนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้

(ก) การยึดและขายทอดตลาดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์

(ข) การอายัดสังหาริมทรัพย์อันมีรูปร่างและอสังหาริมทรัพย์ รวมทั้งสิทธิที่พึงปวง อันมีอยู่ในทรัพย์เหล่านั้น ซึ่งบุคคลภายนอกจะต้องส่งมอบหรือโอนมายังลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลัง และเมื่อได้ส่งมอบหรือโอนมาแล้วเอาทรัพย์สินนั้นหรือสิทธิเหล่านั้นออกขายหรือจำหน่าย

(ค) การอายัดเงินที่บุคคลภายนอกจะต้องชำระให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาในภายหลังแล้วเรียกเก็บตามนั้น

(ง) การยึดเอกสารอื่นๆ เช่น สัญญาการทำงานต่างๆ ซึ่งได้ชำระเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแล้ว

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 วรรคสี่ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ใดชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

มาตรา 72 วรรคห้า ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

** ข้อ 21 แห่งระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544

(จ) การส่งมอบทรัพย์สิน สำนักบังคับคดีปกครองจะดำเนินการตามที่ศาลกำหนดการบังคับคดีเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้ โดยทางเจ้าพนักงานบังคับคดี

4.4.5 การบังคับคดีตามคำบังคับที่สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย

การดำเนินการบังคับคดีตามคำบังคับที่สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย ในเบื้องต้นสำนักบังคับคดีปกครองจะดำเนินการบังคับคดีในลักษณะเช่นเดียวกันกับกรณีอื่นๆ ในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง และจึงรายงานผลให้ศาลทราบเพื่อมีคำสั่งต่อไป

ทั้งนี้ ในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) มิได้กระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามคำบังคับของศาล มาตรา 72 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ.2544 ซึ่งศาลปกครองอาจมีคำบังคับให้ขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาและบริวารให้ออกไปจากทรัพย์สินที่พิพาทและจัดการให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเข้าครอบครองทรัพย์สินที่พิพาท หรือคำบังคับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี

บทที่ 5

ปัญหาในการบังคับคดีปกครองของศาลปกครอง

การพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองของศาลปกครอง อันเป็นคดีพิพาทระหว่างประชาชนและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง โดยพิพาทกันว่าการกระทำของฝ่ายปกครองเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองจะทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง ทั้งในแง่ของรูปแบบ อำนาจ วัตถุประสงค์ และวิธีการใช้อำนาจ ว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ทั้งนี้ เมื่อศาลปกครองได้พิจารณาวินิจฉัยและมีคำพิพากษาหรือคำสั่งใดๆ แล้ว ส่วนที่เป็นสาระสำคัญของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่จะมีผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี และเพื่อเป็นการยุติข้อโต้แย้งในคดีปกครองที่เกิดขึ้น คือ คำบังคับของศาลปกครอง รวมถึงข้อสังเกตของศาลเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

อนึ่ง เพื่อให้คำบังคับของศาลปกครองเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณี และเพื่อเป็นการยุติข้อโต้แย้งในคดีปกครองที่เกิดขึ้น สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครอง และมีอำนาจหน้าที่ประการหนึ่งในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง* ได้จัดตั้งสำนักบังคับคดีปกครองขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับในคดีปกครองให้เป็นไปตามคำสั่ง คำบังคับ หมายบังคับคดี และคำพิพากษาของศาลปกครอง รวมทั้งติดตามผลการดำเนินการตาม หมายบังคับคดี และดำเนินการเกี่ยวกับศึกษา วิเคราะห์ เพื่อพัฒนาระบบ หลักเกณฑ์ แนวปฏิบัติ และมาตรฐานงานบังคับคดีให้เป็นประสิทธิผล**

ในการนี้ได้มีระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 เพื่อวางแนวทางในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง

* มาตรา 77 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

** ประกาศคณะกรรมการข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง เรื่องการแบ่งส่วนราชการและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการในสำนักงานศาลปกครอง ลงวันที่ 15 พฤศจิกายน 2548

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักบังคับคดีปกครอง ได้ดำเนินการบังคับคดีมากระยะหนึ่ง พบว่า แนวทางที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าว มีผลบังคับไม่ครอบคลุมกับสภาพข้อเท็จจริงและปัญหาที่เกิดขึ้นในหลายกรณี และส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองหลายประการ โดยจะพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

5.1 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากคำบังคับของศาลปกครอง

ในการกำหนดคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครอง “คำบังคับ” ถือเป็นสาระสำคัญของประการหนึ่งที่ต้องระบุนำไว้ในพิพากษาของศาล โดยอาจถือได้ว่า คำบังคับเป็นคำสั่งของศาลที่สั่งแก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีให้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา

ทั้งนี้ การกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง ศาลจะกำหนดคำบังคับไปพร้อมกับการทำคำพิพากษาของศาล โดยมีได้กำหนดแตกต่างหากจากคำพิพากษาดังเช่นการกำหนดคำบังคับของศาลยุติธรรม ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนดคำบังคับ

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 69 คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

- (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง
- (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี
- (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี
- (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง
- (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย
- (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี
- (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

ของศาลปกครองไว้* ซึ่งต่างจากกรณีของศาลยุติธรรมที่คำบังคับจะต้องระบุโดยชัดแจ้งใน คำบังคับถึงระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ อันจะต้องใช้เงิน ส่งทรัพย์สิน กระทำการ หรือดเว้น

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 72 ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับอย่างหนึ่ง อย่างไม่ใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือ บางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรือดเว้น กระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิด หรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) สั่งให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในกรณีที่มี การฟ้องให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่นั้น

(5) สั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไป ตามกฎหมาย

ในการมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (1) ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะ ให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใด ก็ได้ ทั้งนี้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎ ให้มีการประกาศ ผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา และให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ตามคำพิพากษา ถ้าผู้นั้นไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดี แก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับตามวรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่ ให้นำ บทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการพิพากษาคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมด หรือแต่บางส่วนตามส่วนของการชนะคดี

กระทำการใดๆนั้น รวมถึงวิธีการบังคับคดีในกรณีที่ถูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้มีการปฏิบัติตาม คำบังคับภายในระยะเวลาหรือภายในเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้*

ด้วยเหตุดังกล่าว การดำเนินการบังคับคดีปกครองในบางกรณี จึงอาจเกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกิดจากคำบังคับของศาลปกครอง เนื่องจากศาล ได้กำหนดคำบังคับให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติไว้อย่างกว้างเกินไป หรือไม่ชัดเจน ซึ่งส่งผลให้การดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว ไม่มีวัตถุประสงค์หรือ ขอบเขตที่ชัดเจน รวมทั้งไม่อาจทราบหรือยากที่จะทราบได้ว่าจะต้องดำเนินการบังคับคดี ให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง อย่างไร และเพียงใด อีกทั้งในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว ยังไม่อาจสามารถตรวจสอบได้ว่าผลการ ปฏิบัติตามคำบังคับตามที่ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีได้ปฏิบัติไปนั้น เป็นการ ปฏิบัติไปโดยถูกต้องและครบถ้วนตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของคำพิพากษาและคำบังคับ ของศาลหรือไม่ เพียงใด

นอกจากนี้ คำบังคับที่กำหนดไว้อย่างกว้างเกินไปหรือไม่ชัดเจน ดังกล่าว ยังส่งผลให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ซึ่งจะต้องดำเนินการตาม คำบังคับดังกล่าว ไม่เข้าใจหรือไม่แน่ใจว่าจะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนั้นอย่างไร และเพียงใด ซึ่งกรณีดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตาม คำบังคับนั้นๆ เนื่องจากผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ซึ่งโดยมากจะเป็นหน่วยงาน

* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 273 ถ้าในคำบังคับได้กำหนดให้ใช้เงิน หรือให้ส่งทรัพย์สิน หรือให้กระทำการ หรืองดเว้นกระทำการอย่างใด ๆ ให้ศาลระบุไว้ในคำบังคับนั้นโดยชัดแจ้ง ซึ่งระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ อัน จะต้องใช้เงิน ส่งทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ นั้น แต่ถ้าเป็นคดีมีโนสาเร่ ศาลไม่จำเป็นต้องให้ เวลาแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเกินกว่าสิบห้าวันในอันที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ถ้าศาลได้พิพากษาหรือมีคำสั่งโดยขาดนัด ให้ศาลให้เวลาไม่ต่ำกว่า เจ็ดวันแก่คู่ความฝ่ายที่ขาดนัดในอันที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ระยะเวลาที่ระบุไว้ให้นั้นให้เริ่มนับแต่วันที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ลง ลายมือชื่อไว้ในคำบังคับ หรือวันที่ได้ส่งคำบังคับให้แก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา แล้วแต่กรณี เว้นแต่ศาลจะได้ กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้นับตั้งแต่วันที่ใดวันหนึ่งในภายหลังต่อมาตามที่ศาลจะเห็นสมควรกำหนดเพื่อ ประโยชน์แห่งความยุติธรรม

นอกจากนี้ให้ศาลระบุไว้โดยชัดแจ้งในคำบังคับว่าในกรณีที่มีได้มีการ ปฏิบัติตามคำบังคับเช่นนี้ภายในระยะเวลาหรือภายในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะต้อง ถูกยึดทรัพย์ หรือถูกจับและจำขังดังที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้

หรือส่วนราชการ จะต้องหาหรือแนวทางปฏิบัติไปยังหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือหาหรือมาอ้าง สำนักงานศาลปกครองก่อนที่จะดำเนินการใดๆ รวมทั้งยังก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี ได้อ้างผลแห่งคำพิพากษาให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาไปโดยตลอด เนื่องจากคำบังคับมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าประสงค์จะให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ปฏิบัติหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง อย่างไร และเพียงใด

ตัวอย่างที่ 1 คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่นที่ 475/2548 คำบังคับกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด

การบังคับคดี เนื่องจากคดีนี้ศาลได้มีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยมีได้กำหนดบทบัญญัติที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องปฏิบัติไว้ในแต่ละพระราชบัญญัติด้วย ซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดี ดังนั้น ในเบื้องต้น การดำเนินการตามคำพิพากษาของผู้ถูกฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องมีการพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ได้กำหนดไว้ในแต่ละพระราชบัญญัติเสียก่อนที่จะพิจารณาดำเนินการอื่นใดต่อไป

ตัวอย่างที่ 2 คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 1128/2546 คำบังคับกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปฏิบัติตามหน้าที่ภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ศาลพิพากษา โดยให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

การบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ โดยได้ดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารที่ต่อเติมผิดกฎหมายแล้ว

- (2) ดำเนินการตามพระราชบัญญัติสาธารณสุขฯ โดยได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารพิพาทหรือหัวส้มพร้อมท่อระบายกลิ่นด้านหลังอาคารและเจ้าของอาคารดังกล่าวได้ดำเนินการรื้อถอนหัวส้มพร้อมท่อระบายกลิ่นด้านหลังอาคารแล้ว

ภายหลังการดำเนินการ สำนักบังคับคดีปกครองได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสถานที่พิพาท โดยได้รับการยืนยันจากผู้ฟ้องคดีว่าพอใจกับการ

ดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 แล้ว สำนักบังคับคดีปกครองจึงได้ยุติการบังคับคดี ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนมายังศาลว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นที่เกิดจากอาคารพิพาท ซึ่งสำนักบังคับคดีปกครองได้ตรวจสอบและแจ้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เพื่อดำเนินการ โดยต่อมาทราบข้อเท็จจริงจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ว่า ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ วินิจฉัยเหตุรำคาญ ประกอบด้วยประธานชุมชน ผู้แทนฝ่ายผู้ฟ้องคดีและผู้ถูกฟ้องคดี และเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งผลการตรวจสอบปรากฏว่า ไม่มีกลิ่นเหม็นจากส้วมและการประกอบอาหารของอาคารพิพาท สำนักบังคับคดีปกครองจึงได้รายงานให้ศาลทราบ โดยศาลมิได้มีความเห็นเป็นอย่างอื่น

อนึ่ง หลังจากที่สำนักบังคับคดีปกครองได้รายงานให้ศาลทราบแล้ว ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนมายังสำนักบังคับคดีปกครองอีกหลายครั้งว่าได้รับความเดือดร้อนจากกลิ่นตลอดมา และได้ร้องเรียนไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 เช่นเดียวกัน แต่จากการประสานงานระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักบังคับคดีปกครองและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จึงทราบว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปตรวจสอบตามที่ผู้ฟ้องคดีได้ร้องเรียนมาแล้วหลายครั้ง ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีกลิ่นรบกวนจากอาคารพิพาทแต่อย่างใด

5.2 ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจในการบังคับคดีปกครอง

ด้วยอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง โดยมีสำนักบังคับคดีปกครองเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ซึ่งอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองดังกล่าว ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่สำนักงานศาลปกครอง หรือสำนักบังคับคดีปกครอง ในการใช้มาตรการบังคับในกรณีที่ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้าเกินเวลาอันสมควร เว้นแต่เพียงในกรณีการดำเนินการบังคับคดีตามคำบังคับที่กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กล่าวคือกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย และกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลที่ไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา* ทั้งนี้ การบังคับให้เป็นไปตาม

* มาตรา 72 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำบังคับอื่นๆของศาลปกครองที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้ จะมีเพียงแนวทางในการดำเนินการบังคับคดีตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดไว้แต่เพียงแนวทางในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาปัญหาในการบังคับคดีในกรณีดังกล่าวนี้ว่าจะสามารถอนุมานบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวนี้ได้หรือไม่ อย่างไร นั้น กรณีจึงเกิดประเด็นปัญหาที่ว่ากรณีดังกล่าวมิใช่กรณีที่กฎหมายกำหนดได้อย่างชัดเจนให้สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ ประกอบกับมิใช่กรณีคำบังคับกำหนดให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นกระทำการให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 72(5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการฟ้องร้องคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และนอกจากนี้ แม้กรณีดังกล่าวจะสามารถอนุมานเอาบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ กล่าวคือ (1) การให้บุคคลภายนอกกระทำการ แทนโดยลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย (2) การให้

คำบังคับอื่นๆของศาลปกครองที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้ ได้แก่

(1) คำบังคับสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องของกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

(2) คำบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)

(3) คำบังคับสั่งให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)

(4) คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4)

ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีที่โจทก์ขอให้
 จำเลยทำนิติกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 213 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง
 และพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา 276 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง
 และ (3) การจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา ตามมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมาย
 วิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งสภาพการบังคับคดีทางแพ่งในกรณีดังกล่าวจะมีปัญหาข้อขัดข้อง
 เกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับ
 ลักษณะอำนาจหน้าที่และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ โดยอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครอง
 ซึ่งในบางกรณีไม่อาจสามารถมอบหมายให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนและให้
 ฝ่ายปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้ เนื่องจากอาจเป็นการกระทำที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ
 ฝ่ายปกครองโดยเฉพาะ ซึ่งศาลมีคำสั่งให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนฝ่ายปกครองได้
 นอกจากนี้ บางกรณีฝ่ายปกครองอาจต้องเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย
 ด้วยตนเอง โดยศาลมีอาจกำหนดวิธีการบังคับคดีโดยให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการ
 แสดงเจตนาของฝ่ายปกครองได้เช่นกัน เนื่องจากศาลไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปแสดงเจตนาแทน
 ฝ่ายปกครองได้ และสำหรับวิธีการบังคับคดีในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งเป็น
 หน่วยงานหรือส่วนราชการ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำบังคับจนพ้นระยะเวลาที่กำหนดไว้ใน
 คำพิพากษา และไม่มีวิธีการบังคับคดีโดยวิธีการอื่นแล้ว เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาอาจขอให้
 ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งในกรณีนี้อาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติ
 หน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่อาจจะกระทบต่อหน้าที่อื่นที่อยู่ใน
 ความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้

นอกจากนี้ ในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีที่มีอาจนำบทบัญญัติ
 ว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้นั้น
 หากผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตาม
 คำพิพากษาล่าช้าหรือใช้ระยะเวลาเกินสมควร และผู้ฟ้องคดีได้ร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง
 ให้บังคับคดี หรือกรณีที่สำนักบังคับคดีปกครองได้เสนอความเห็นเพื่อให้ศาลพิจารณามี
 คำสั่งเรียกให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีมาชี้แจงข้อเท็จจริงต่อศาล และหากแม้ศาลจะได้
 พิจารณามีคำสั่งบังคับคดี โดยได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี
 มาไต่สวนชี้แจงข้อเท็จจริงถึงการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับแล้วก็ตาม ซึ่งศาลอาจมีคำสั่งอย่าง
 หนึ่งอย่างใด ไม่ว่าจะเป็นการมีคำสั่งให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติให้แล้ว
 เสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดแล้วรายงานให้ศาลทราบ รวมถึงการมีคำสั่งให้สำนัก

บังคับคดีปกครองแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีติดตาม และเร่งรัดเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยเร็วต่อไป โดยสำนักบังคับคดีปกครอง จะต้องดำเนินการติดตามเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำสั่งศาล ซึ่งการดำเนินการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งศาลในกรณีดังกล่าว ก็ยังคงประสบปัญหาข้อขัดข้องในการบังคับคดี เนื่องจากยังไม่สามารถใช้มาตรการบังคับให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีดำเนินการตามคำสั่งของศาลได้

อนึ่ง จากการรายงานผลการติดตามบังคับคดีตามคำพิพากษา ให้ศาลทราบ ปรากฏข้อเท็จจริงบางกรณีว่า ศาลได้มีข้อสังเกตในการบังคับคดีว่าอำนาจในการดำเนินการในชั้นบังคับคดี ควรเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งจากข้อสังเกตดังกล่าวจะเห็นได้ว่า อำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยของศาล ควรจะหมายความรวมไปถึงอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยในชั้นบังคับคดีด้วย และสำนักงานศาลปกครอง มีอำนาจหน้าที่เพียงดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง โดยมีอาจมีคำสั่งบังคับคดีได้ต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีได้ นอกจากนี้ ในบางกรณีที่สำนักบังคับคดีปกครองได้เสนอความเห็นให้ศาลมีคำสั่งเรียกให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมาไต่สวนชี้แจงข้อเท็จจริงถึงการไม่ปฏิบัติตามคำบังคับแล้วก็ตาม แต่ศาลมิได้มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาไต่สวนชี้แจงข้อเท็จจริงดังกล่าวตามที่สำนักบังคับคดีปกครองได้นำเสนอ ซึ่งสำนักบังคับคดีปกครองก็ไม่อาจใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับอย่างไรได้ ซึ่งปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจในการบังคับคดีปกครองนี้ เป็นปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่สำคัญที่ส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง ในหลายกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้

5.3 ปัญหาที่เกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับคดีตามคำบังคับของศาล

ตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักบังคับคดีปกครอง มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของคำบังคับของศาลปกครอง ทั้งนี้ หากศาลมีวัตถุประสงค์ที่จะให้สำนักบังคับคดีปกครองดำเนินการบังคับให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติอย่างไร ศาลก็ต้องระบุให้ครบถ้วนชัดเจนในทุกกรณี

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการบังคับคดีของสำนักบังคับคดีปกครอง ในบางกรณี ได้ประสบปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดเกี่ยวกับขอบเขตในการบังคับคดีตาม คำบังคับของศาลปกครอง กล่าวคือ

5.3.1 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินการบังคับคดี ในกรณีที่คู่กรณีมีคำขอหรือศาลมีคำสั่งให้บังคับคดีในส่วนที่ไม่ได้กำหนดไว้ใน คำบังคับ

ด้วยหลักการที่ว่าคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าว และโดยผลของคำพิพากษาของ ศาลจะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการบังคับ คดีในกรณีดังกล่าว

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว แม้ผลของคำพิพากษาจะทำให้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังกล่าวถูกเพิกถอนไปแล้ว และจึงไม่จำเป็นต้องบังคับคดีในกรณีนั้นอีก แต่ในบางกรณีที่ผลของ คำพิพากษาทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งหรือสถานะเดิม และมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิ ประโยชน์ตามสิทธิที่พึงได้รับ ดังนั้น จึงอาจจำเป็นต้องติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้มีการ แก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ จากกรณีดังกล่าวมิได้มี บทบัญญัติของกฎหมายใดๆกล่าวถึงไว้ว่าให้ดำเนินการบังคับคดีอย่างไร ประกอบกับ หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล ไม่ทราบถึงผลผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งหรือสถานะเดิม รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ตามสิทธิที่พึงได้รับ จึงเกิดเป็นข้อโต้แย้งขึ้นในชั้นบังคับคดี

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองขอนแก่นที่ 274/2547 คำบังคับกำหนดให้เพิกถอนมติของสภาเทศบาลตำบลนากลาง ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ 3 ครั้งที่ 1/2546 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2546 เฉพาะส่วนระเบียบวาระที่ 5 ที่มีมติให้นาย ทวีศักดิ์ จันทะศรี ผู้ฟ้องคดีที่ 1 และนายดี จงสำราญ ผู้ฟ้องคดีที่ 2 ออกจากตำแหน่งสมาชิก สภาเทศบาลตำบลนากลาง

การบังคับคดี ประธานสภาเทศบาลตำบล นากลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ได้รายงานผลการดำเนินการตามคำพิพากษาว่าได้แจ้งผลของ คำพิพากษาให้ที่ประชุมสภาเทศบาลตำบลนากลางทราบแล้ว และผู้ฟ้องคดีทั้งสอง ได้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลตำบลนากลางตามวาระที่เหลืออยู่แล้ว

แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีทั้งสองได้มีหนังสือร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินเดือนหรือเงินค่าตอบแทนอื่นๆที่ผู้ฟ้องคดีทั้งสองมีสิทธิได้รับจากผู้ถูกฟ้องคดี นับตั้งแต่วันที่สภาเทศบาลตำบลนากลางได้ประชุมมีมติโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี และศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล

5.3.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อจำกัดในการดำเนินการบังคับคดี ในส่วนของข้อสังเกตตามที่ศาลกำหนดไว้ในคำพิพากษา

กรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองได้กำหนดค่าบังคับและข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ซึ่งเกิดปัญหาในกรณีนี้ว่า ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามข้อสังเกตด้วยหรือไม่ และในการบังคับคดีให้เป็นไปตามค่าบังคับของศาลในกรณีนี้ จะต้องดำเนินการบังคับคดีให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อสังเกตของศาลด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากมาตรา 77 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามค่าบังคับของศาลปกครองเท่านั้น โดยมีได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อสังเกตของศาลด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ก็ยังจำเป็นต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามข้อสังเกตของศาลด้วย

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 97/2547
ค่าบังคับกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์พิพาทให้อยู่ในสภาพที่ประชาชนใช้สัญจรได้ภายใน 120 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ศาลมีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าว กรณีที่ทางสาธารณประโยชน์พิพาทมีการทิ้งร้างเป็นเวลานานจนมีการถมดิน ขุดคู ปลูกสร้างโรงเรือน ปลูกพืช หรือปล่อยให้ไม้ต้นไม้อื่นขึ้นในเขตทางเป็นเวลานานแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการให้มีการหมายแนวเขต สั่งให้ผู้บุกรุกหรือถอนสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ออกไป หรือดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและต้นไม้ให้ทางดังกล่าวคืนสภาพเป็นทางที่ราษฎรสามารถสัญจรไปมาได้ อย่างน้อยภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ส่วนการปรับปรุงทางโดยการทำคันทางหรือก่อสร้างฝัดทางนั้น อาจดำเนินการได้ตามความเหมาะสมและปัจจัยทางด้านงบประมาณ

การบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดี ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาทางสาธารณประโยชน์ให้อยู่ในสภาพที่ประชาชนใช้ร่วมกันได้ตามสมควร ได้แจ้งว่าได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้ว แต่ในส่วนที่ศาลมีข้อสังเกตเกี่ยวกับวิธีการ

ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีแย้งว่าไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามข้อสังเกตได้ เนื่องจากเป็นการยากลำบากที่จะดำเนินการให้ทางสาธารณประโยชน์ที่พิพาท ซึ่งมีการทิ้งร้างเป็นเวลานานนับร้อยปีจนมีการถมดิน ชุดคู ปลูกสร้างโรงเรียน ปลูกพืช หรือปล่อยให้ไม้ต้นไม้อื่นขึ้นในเขตทางเป็นเวลานาน กลับคืนสู่สภาพเป็นทางที่ราษฎรสามารถสัญจรไปมาได้

5.4 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับกำหนดให้ชดใช้เงิน

การดำเนินการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดคำสั่งบังคับให้ชดใช้เงิน ซึ่งการดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว โดยส่วนมากผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีมักจะยังมีได้ปฏิบัติชำระหนี้ให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือยังปฏิบัติไม่ครบถ้วน ทั้งนี้ มาตรา 72 วรรคสี่และวรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีสิทธิที่จะขอต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นได้ โดยยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดคำสั่งบังคับให้ชดใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน จะมีกฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมก็ตาม แต่ทางปฏิบัติในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว ก็ยังคงประสบกับปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการบังคับคดี โดยแบ่งออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

5.4.1 ปัญหาการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับกำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการชดใช้เงิน

การบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับให้หน่วยงานหรือส่วนราชการชดใช้เงิน กรณีนี้โดยส่วนมากจะไม่ปรากฏว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการไม่ปฏิบัติชำระหนี้ให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี ซึ่งปัญหาที่มักเกิดขึ้นในกรณีนี้เป็นปัญหาความล่าช้าในการชำระหนี้ ไม่ว่าจะเกิดจากปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงานหรือส่วนราชการ ซึ่งมีไม่เพียงพอที่จะชำระหนี้ได้ หรืออาจเกิดจากการที่ศาลมิได้กำหนดจำนวน

เงินที่จัดแจ้งในการที่หน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวจะต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งหน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวจะต้องพิจารณาดำเนินการตามขั้นตอนในการ คิดคำนวณยอดเงินที่จะต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษาเสียก่อน จึงจะสามารถชำระหนี้ตาม คำพิพากษาได้ ซึ่งด้วยเหตุดังกล่าวจึงส่งผลให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องที่หน่วยงานหรือส่วน ราชการที่จะต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษา ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามกำหนดเวลาที่ศาล กำหนด และประกอบกับคณะรัฐมนตรีมิได้มีมติหรือคำสั่งใดๆเพื่อวางแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน เกี่ยวกับกรณีที่หน่วยงานหรือส่วนราชการจะต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

นอกจากนี้ ในบางกรณีที่หน่วยงานหรือส่วนราชการยังมีได้ ชำระหนี้ตามคำพิพากษาให้แก่คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดี ซึ่งได้เกิดปัญหาในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายที่ ชนะคดีได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีกับทรัพย์สินของหน่วยงานหรือ ส่วนราชการที่ต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งในกรณีนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดี ตามบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในกรณีที่ ศาลอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อยึดหรืออายัด ทรัพย์สินเพื่อนำออกขายทอดตลาด และนำเงินมาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดีตามบทบัญญัติดังกล่าวไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับ ทรัพย์สินของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นลูกหนี้ตามคำพิพากษา เนื่องจากทรัพย์สิน ของหน่วยงานหรือส่วนราชการ ถือเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามมาตรา 285 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง* โดยถือเป็นทรัพย์สินที่โอน

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

* ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 285 ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมาย ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

แก่กันมิได้ และกฎหมายห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม**

อนึ่ง แม้หน่วยงานหรือส่วนราชการจะได้นำเงินมาวางต่อศาล
เพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษาแล้วก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ยังเกิดปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์
และวิธีการคิดคำนวณยอดเงินที่จะต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษา โดยหน่วยงานหรือส่วน
ราชการที่จะต้องชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ใช้หลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณยอดเงินที่ไม่
สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งยึดถือแนวทาง

**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน
ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็น
ของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ
ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม
และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้น
แต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

การคำนวณยอดเงินตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.6/2545* ซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการชำระหนี้ให้ถูกต้องครบถ้วนตามคำพิพากษาของศาล

5.4.2 ปัญหาการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับกำหนดให้เอกชนชดใช้เงิน

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งบังคับกำหนดให้เอกชนชดใช้เงินนั้น โดยส่วนมากจะเป็นกรณีที่หน่วยงานหรือส่วนราชการฟ้องร้องต่อเอกชนเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สัญญาการให้ทุนการศึกษา หรือสัญญาเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตาม จากการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งบังคับไปยังเอกชนลูกหนี้ตามคำพิพากษา โดยส่วนมากมักจะไม่ได้รับการแจ้งผลการดำเนินการจากเอกชนผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับ หรือได้รับการแจ้งผลแล้วแต่ยังปฏิบัติไม่ครบถ้วน ทั้งนี้ การบังคับคดีต่อเอกชนลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีดังกล่าว จะสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับเอกชนได้โดยอนุโลม ซึ่งเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีสิทธิที่จะขอให้บังคับคดี โดยยื่นคำร้อง

* คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.6/2545 “มาตรา 26 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีเจตนารมณ์ให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนเพิ่มขึ้นได้รับดอกเบี้ยในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสินในจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้นเพื่อเยียวยาความเสียหาย แก่ผู้ถูกเวนคืนให้ได้รับความเป็นธรรมมากที่สุด โดยไม่คำนึงถึงยอดเงินฝากระยะเวลาที่ฝาก หรือประเภทเงินฝาก

ซึ่งในข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏอัตราดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารออมสินในช่วงเวลานั้นมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นลง 4 ครั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องคิดอัตราดอกเบี้ยสูงสุดตามประกาศธนาคารออมสินประเภทบัญชีฝากประจำเป็นช่วงๆ ให้สอดคล้องกับช่วงเวลาตามประกาศ กล่าวคือ

ช่วงระหว่างวันที่ 18 ตุลาคม 2538 ถึงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2539 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10.75 (ตามประกาศ ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2538)

ช่วงระหว่างวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2539 ถึงวันที่ 9 สิงหาคม 2539 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10.50 (ตามประกาศ ลงวันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2539)

ช่วงระหว่างวันที่ 10 สิงหาคม 2539 ถึงวันที่ 21 พฤษภาคม 2540 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9.75 (ตามประกาศ ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2539)

ช่วงระหว่างวันที่ 22 พฤษภาคม 2540 ถึงวันที่ 26 มิถุนายน 2540 อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 9.25 (ตามประกาศ ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2540)

ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี และดำเนินการตรวจสอบสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งการดำเนินการในขั้นตอนต่อไปจะเป็นสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาที่จะมาดำเนินการเพื่อนำเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีตามหมายบังคับคดีของศาลในการยึด หรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา และดำเนินการตามระเบียบขั้นตอนที่กฎหมายบัญญัติไว้ต่อไป

แต่จากกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ยื่นคำขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี และศาลได้มีหมายบังคับคดีให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาแล้ว ปรากฏว่า การใช้สิทธิของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาในการขอเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการตามหมายบังคับคดีของศาล ยังไม่ปรากฏมากเท่าใดว่าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำแถลงขอเจ้าพนักงานบังคับคดีจัดการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ เนื่องจากคดีส่วนใหญ่อยู่ระหว่างการดำเนินการในการสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

ทั้งนี้ ด้วยเหตุที่ยังไม่มีกรณีการยื่นคำแถลงขอให้ดำเนินการบังคับคดีกับทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา การดำเนินการบังคับคดีดังกล่าว ซึ่งระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้เพียงแนวทางอย่างกว้าง โดยยังมีได้กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน ประกอบกับการขาดความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับคดีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในกรณีดังกล่าว จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคหรือข้อขัดข้องในการดำเนินการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีของสำนักบังคับคดีปกครองได้ต่อไป

5.5 ปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับกำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

สืบเนื่องจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการบังคับคดีปกครอง ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับกำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการกระทำการหรืองดเว้น

กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด* ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดๆให้อำนาจแก่สำนักงานศาลปกครอง หรือสำนักบังคับคดีปกครอง ในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าวไว้ ดังนั้น การดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าวจึงเกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องขึ้น หากหน่วยงานหรือส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้าเกินสมควร ซึ่งในบางกรณีศาลก็มีได้มีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับมาชี้แจงกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่แล้วเสร็จ

นอกจากนี้ ปัญหาในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้หน่วยงานหรือส่วนราชการกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ยังเกิดปัญหาในกรณีอื่นๆ ดังต่อไปนี้

5.5.1 ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล

ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลในกรณีนี้ เกิดจากการที่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับ มีความหลากหลายและซ้ำซ้อนกันในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่คล่องตัวและขาดการประสานงานที่ดีในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล นอกจากนี้ยังอาจเกิดจากการที่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

* คำบังคับอื่นๆของศาลปกครองที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้ ได้แก่

(1) คำบังคับสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

(2) คำบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)

(3) คำบังคับสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นการ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)

(4) คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4)

ในการปฏิบัติตามคำบังคับขาดงบประมาณในการดำเนินการ จึงก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล

5.5.2 ปัญหาความยากลำบากในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล

กรณีที่มีมักจะเกิดปัญหาความยากลำบากในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลนี้ โดยส่วนมากจะเป็นการดำเนินการตามคำบังคับของศาลที่กำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายควบคุมอาคาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ศาลมีคำบังคับให้รื้อถอนอาคารส่วนที่ก่อสร้างตัดแปลงต่อเติมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

5.5.3 ปัญหาของคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่ไม่มีผลผูกพันบุคคลภายนอก

โดยทั่วไปคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดี จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลมีผลกระทบต่อบุคคลภายนอกคดี ไม่ว่าจะบุคคลภายนอกดังกล่าวจะเป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องหรือเอกชน

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองกลางที่ 394/2546 คำบังคับกำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้มีการรื้อถอนอาคารส่วนที่ตัดแปลงเกินจากที่เช่าของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 ให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่มีคำพิพากษา

สิ้นสุดระยะเวลาปฏิบัติตามคำบังคับ 16 ตุลาคม 2546

การบังคับคดี ผู้ถูกฟ้องคดีได้รายงานผลการดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลให้สำนักงานศาลปกครองทราบว่า ในการดำเนินการเพื่อให้มีการรื้อถอนอาคารตามคำพิพากษา ผู้ถูกฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามแนวทางปฏิบัติตามบันทึกสั่งการ ที่ กท 8004/2248 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2536 ซึ่งขณะนี้ยังมิได้มีการรื้อถอนอาคารดังกล่าว เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรในการดำเนินการแต่ละขั้นตอน ทั้งในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการประมาณราคาค่ารื้อถอน การประกาศหาผู้รับจ้างเหมา การขออนุมัติงบประมาณ โดยผู้ถูกฟ้องคดีเพิ่งจะได้รับอนุมัติงบประมาณเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2547 และในส่วนของการประกาศหาผู้รับจ้างเหมา ก็ปรากฏว่า

มีผู้ยื่นข้อสอบราคาเพียงรายเดียว แต่ก็ไม่สามารถเรียกผู้ยื่นข้อสอบราคามาทำสัญญาจ้างเหมาเพื่อรื้อถอนอาคารได้ เนื่องจากผู้ยื่นข้อสอบราคารายดังกล่าวมีหนังสือขอยกเลิกการทำสัญญาจ้างเหมากับผู้ถูกฟ้องคดี โดยอ้างว่าล่วงเลยระยะเวลาในการยื่นยื่นราคาและผู้ยื่นข้อสอบราคาไม่ได้จดทะเบียนจ้างเหมางานกับกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องดำเนินการจัดหาผู้รับจ้างเหมารายอื่น โดยกำลังอยู่ในระหว่างการตั้งคณะกรรมการเพื่อประมาณราคากลางใหม่ ซึ่งขณะนี้ระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ล่วงเลยมาประมาณ 3 ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่มีกรรื้อถอนอาคารแต่อย่างใด

นอกจากนี้ การดำเนินการบังคับคดีในกรณีนี้ยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติ ทั้งในส่วนของเจ้าของอาคารซึ่งศาลมิได้เรียกเข้ามาเป็นคู่กรณี ไม่ยินยอมรื้อถอนอาคาร เนื่องจากเจ้าของอาคารอ้างว่าจะไปติดต่อขอเช่าพื้นที่ส่วนที่ศาลวินิจฉัยว่าก่อสร้างเกินจากที่เช่าและต้องรื้อถอนออกไปจากที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งศาลก็มิได้เรียกเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีเช่นกัน และในส่วนของผู้ถูกฟ้องคดีก็ดำเนินการด้วยความล่าช้า แม้จะได้ล่วงเลยระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำบังคับมานานพอสมควรแล้วก็ตาม ซึ่งสำนักบังคับคดีปกครองมีความเห็นในการดำเนินการบังคับคดีว่า ผู้ถูกฟ้องคดีละเลยไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ และได้รายงานผลการดำเนินการของผู้ถูกฟ้องคดี พร้อมทั้งเสนอความเห็นต่อศาลให้มีการเรียกผู้ถูกฟ้องคดีมาชี้แจงถึงเหตุที่ยังมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับ แต่ศาลก็มิได้มีคำสั่งเรียกให้ผู้ถูกฟ้องคดีมาชี้แจงแต่อย่างใด โดยศาลเพียงแต่มีคำสั่งให้สำนักบังคับคดีปกครองแจ้งกำกับไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกฟ้องคดีให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล โดยขณะนี้อาคารพิพาทดังกล่าวก็ยังมิได้มีการรื้อถอนแต่อย่างใด

5.6 ปัญหาที่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำบังคับของศาล ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับได้ เนื่องจากติดขัดข้อกฎหมาย

ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีนี้มักเกิดขึ้นเนื่องจากข้อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นคู่กรณีได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นคู่กรณีดังกล่าว ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามคำบังคับของศาลแล้ว และอำนาจหน้าที่ดังกล่าวได้เปลี่ยนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น จึงส่งผลให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นคู่กรณีไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลได้

ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองพิษณุโลก คดีหมายเลขแดง ที่ 8/2549 คำบังคับกำหนดให้เพิกถอนคำสั่งสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ ศธ (0501.6) 159/2546 ลงวันที่ 12 พฤศจิกายน 2546 เฉพาะในส่วนของผู้ฟ้องคดีโดยให้มีผลย้อนหลังตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดี (สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา) ดำเนินการเพื่อออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่ 2 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 (1 ตุลาคม 2546) ให้ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ที่ ก.พ. กำหนดต่อไป

ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(1) มาตรา 4 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ.2547 กำหนดให้มหาวิทยาลัยราชภัฏมีสถานะเป็นนิติบุคคล สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

(2) มาตรา 65 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. 2547 และประกาศกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ 13 สิงหาคม 2547 ได้กำหนดให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิทั้งปวง หนี้สิน ข้าราชการ ลูกจ้าง อัตรากำลัง เงินงบประมาณและรายได้ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาเฉพาะส่วนของสำนักงานสภาสถาบันราชภัฏไปเป็นของมหาวิทยาลัยราชภัฏแต่ละแห่ง ดังนั้น บรรดากิจการ ทรัพย์สิน และสิทธิทั้งปวงฯ ของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาจึงได้โอนไปยังมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์แล้วโดยผลของกฎหมาย

การบังคับคดี จากประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีผลให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ซึ่งมีได้เป็นคู่กรณีในคดี เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ โดยไม่ต้องมีการมอบอำนาจจากผู้ถูกฟ้องคดี ประกอบกับมาตรา 35 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ.2547 ได้บัญญัติว่าการเลื่อนชั้นเงินเดือน ให้อธิการบดีมีคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนตามข้อเสนอแนะของผู้บังคับบัญชา ดังนั้น มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานสังกัดของผู้ฟ้องคดี ตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องออกคำสั่งเลื่อนชั้นเงินเดือนครั้งที่ 2 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2546 (1 ตุลาคม 2546) ให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ดังนั้น สำนักบังคับคดีปกครองจึงได้มีหนังสือติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองพิษณุโลกไปยังผู้ถูกฟ้องคดี และมหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์ เพื่อสอบถามผลการดำเนินการตามคำพิพากษาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับโดยมหาวิทยาลัยราชภัฏ

เพชรบูรณ์ ซึ่งมีได้เป็นคู่อริในคดีนี้ มีความล่าช้าและมีได้รายงานผลความคืบหน้ามายังสำนักงานศาลปกครอง ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีก็มิได้ติดตามกำชับให้มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์เร่งรัดดำเนินการให้เป็นไปตามค้ำประกันแต่อย่างใด



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาถึงการพิจารณาวินิจฉัยและการบังคับคดีปกครอง รวมถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง ทั้งในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครองแล้วนั้น อัจฉริยเคราะห์ได้ว่า ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องบางกรณีในการบังคับคดีปกครอง ได้เกิดขึ้นทั้งในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องบางกรณี ก็ได้มีการแก้ไขปรับปรุงปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว และได้ส่งผลให้การบังคับคดีปกครองในกรณีดังกล่าวเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ แต่ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในบางกรณีก็ยังคงเป็นปัญหาในการบังคับคดีปกครองอยู่จนถึงปัจจุบันภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

6.1 บทสรุป

ในบทสรุปนี้จะศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง โดยมุ่งเน้นถึงปัญหาการบังคับคดีปกครองภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบัน องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา

* ในช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นองค์กรทางตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาททุกประเภท รวมทั้งคดีพิพาททางปกครอง โดยเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับผูกพันเฉพาะแก่คู่กรณีในคดี แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวจะมีผลบังคับผูกพันเฉพาะแก่คู่กรณีในคดี โดยไม่มีผลเป็นการทั่วไปในการเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นโดยตรง จึงอาจส่งผลให้กฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และอาจเกิดความลักลั่นที่ฝ่ายปกครองอาจใช้กฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นกับเอกชนรายอื่นต่อไป และอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนในการพิจารณาคดี หากเอกชนรายดังกล่าวนำคดีขึ้นฟ้องร้องต่อศาลในกรณีเดิมอีกครั้ง

อย่างไรก็ตาม เมื่อได้มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น และหากเป็นกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง จะมีผลเป็นการทั่วไปในการเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นโดยตรง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา เพื่อให้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่ากฎดังกล่าวได้ถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาของศาลปกครองแล้ว และกำหนดให้การประกาศในราชกิจจานุเบกษาดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น (มาตรา 72 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

วินิจฉัยคดีพิพาทปกครอง ได้แก่ ศาลปกครอง โดยเพื่อนำสภาพปัญหาอุทธรณ์และข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง มาศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบพร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นต่อไป

อนึ่ง สภาพปัญหาอุทธรณ์และข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง ก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง อาจสรุปได้ดังนี้

6.1.1 ปัญหาอุทธรณ์และข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง ที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการบังคับคดี

การบังคับคดีในคดีพิพาททางปกครองที่ศาลยุติธรรม ได้พิจารณาพิพากษาแล้วนั้น กรณีดังกล่าวจะสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับทั้งหน่วยงานหรือส่วนราชการ รวมทั้งเอกชนที่เป็นคู่กรณี ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบังคับคดีนี้ จะเป็นปัญหาในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เอกชนชำระเงินแก่หน่วยงานหรือส่วนราชการ ซึ่งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการ ที่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจหน้าที่ วิธีการ และขั้นตอนในการติดตามบังคับคดี รวมถึงไม่มีการกำหนดว่าองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใดที่จะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการติดตามบังคับคดีและสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีอย่างได้ผล ซึ่งในทางปฏิบัติ แต่ละหน่วยงานเจ้าของเรื่องที่เป็นผู้ชนะคดี จะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ติดตามและสอดส่องดูแลให้มีการบังคับคดีของลูกหนี้ตามคำพิพากษา

สำหรับปัญหาที่สำคัญในการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองในกรณีนี้ เกี่ยวเนื่องจากการที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งได้กำหนดให้สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักบังคับคดีปกครอง เป็นหน่วยงานธุรการที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการติดตามบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง แต่กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้แต่เพียงในกรณีที่อนุโลมให้สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ กล่าวคือ กรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย และกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลที่ไม่ชำระเงินหรือส่งมอบ

ทรัพย์สินตามคำพิพากษา* แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีคำบังคับกำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการชดใช้เงิน ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลที่ไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา แต่ในการดำเนินการบังคับคดีต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการในกรณีดังกล่าว ก็ยังคงเกิดปัญหาในการดำเนินการบังคับคดี เนื่องติดขัดข้อกฎหมายที่กำหนดให้ทรัพย์สินของหน่วยงานหรือส่วนราชการเป็นทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี ตามมาตรา 285 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** โดยถือเป็นทรัพย์สินที่โอนแก่กันไม่ได้ และกฎหมายห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม***

* มาตรา 72 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 , อ้างแล้วใน (4)

** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 285 ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไปนี้ ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

(4) ทรัพย์สินอย่างใดที่โอนกันไม่ได้ตามกฎหมาย หรือตามกฎหมาย ย่อมไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

*** ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

ทั้งนี้ การบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับอื่นๆของศาลปกครอง ที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้ จะมีเพียงแนวทางในการดำเนินการบังคับคดีตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดไว้แต่เพียงแนวทางในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล และรายงานผลการดำเนินการให้ศาลทราบหรือสั่งการเท่านั้น อีกทั้งยังเกิดปัญหาในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า การบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง จะต้องรวมถึงการดำเนินการบังคับให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อสั่งเกตของศาลด้วยหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ ปัญหาในการดำเนินการบังคับคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการดำเนินการบังคับคดีดังกล่าว เป็นปัญหาในลักษณะเช่นเดียวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ได้สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดบทบัญญัติใดๆเพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ หรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อติดตามบังคับคดีให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี รวมทั้งมิได้มีสภาพบังคับของกฎหมายว่าการติดตามผลการปฏิบัติตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีดังกล่าวจะดำเนินการได้เพียงใด แต่ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามคำสั่งของ

คำบังคับอื่นๆของศาลปกครองที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการดำเนินการบังคับคดีไว้ ได้แก่

(1) คำบังคับสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)

(2) คำบังคับสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)

(3) คำบังคับสั่งให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3)

(4) คำบังคับให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4)

นายกรัฐมนตรีในกรณีดังกล่าว จะมีมติคณะรัฐมนตรีในการกำชับและเร่งรัดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว*

อนึ่ง ปัญหาที่เกิดขึ้นจากข้อกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจในการบังคับคดีในกรณีนี้ หากจะพิจารณาว่าจะสามารถอนุโลมนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร นั้น กรณีจึงเกิดประเด็นปัญหาที่ว่ากรณีดังกล่าวมิใช่กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนให้สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้ ประกอบกับมิใช่กรณีคำสั่งบังคับกำหนดให้บุคคลกระทำการหรือละเว้นการกระทำให้เป็นไปตามกฎหมาย ตามมาตรา 72(5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการฟ้องร้องคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และนอกจากนี้ แม้กรณีดังกล่าวจะสามารถอนุโลมนำเอาบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ แต่อย่างไรก็ตาม สภาพการบังคับคดีทางแพ่งในกรณีดังกล่าวจะมีปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับสภาพการบังคับคดีต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการ ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับลักษณะอำนาจหน้าที่และหลักการแบ่งแยกอำนาจ รวมทั้งอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ที่อาจจะกระทบต่อหน้าที่อื่นที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้

6.1.2 ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง

ด้วยอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ซึ่งนอกจากจะรวมถึงการพิจารณาวินิจฉัยและการทำคำพิพากษาแล้ว อำนาจของศาลในกรณีนี้ยังควรจะต้องรวมหมายถึงอำนาจในการพิจารณาสั่งการในชั้นบังคับคดีด้วย

* สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือ ที่ นร 0203/ว.69 ลงวันที่ 22 เมษายน 2528 (มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้ข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์และให้ส่วนราชการปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่สั่งการตามคำวินิจฉัยฯ)

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองในบางกรณี ได้เกิดขึ้นเนื่องจากการที่ศาลมิได้มีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาไต่สวนชี้แจงข้อเท็จจริง ในกรณีที่ ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษา ล่าช้าหรือใช้ระยะเวลาเกินสมควร โดยในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่เพียงแต่การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม คำบังคับของศาลปกครอง โดยกฎหมายมิได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการมีคำสั่งให้ หน่วยงานหรือส่วนราชการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล ดังนั้น สำนักงาน ศาลปกครองจึงไม่อาจใช้อำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับอย่างไรได้ และอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในการดำเนินการบังคับคดีขึ้น

นอกจากนี้ ปัญหาในการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของ ศาลปกครองที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง ยังเกิดขึ้นในกรณีเกี่ยวกับการกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาล ปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์ในการกำหนด คำบังคับของศาลไว้ดังเช่นกรณีของศาลยุติธรรมที่คำบังคับจะต้องระบุโดยชัดแจ้งใน ถึงระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ อันจะต้องใช้เงิน ส่งทรัพย์สิน กระทำการ หรือดเว้นกระทำการ ใดๆนั้น รวมถึงวิธีการบังคับคดีในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้มีการปฏิบัติตาม คำบังคับภายในระยะเวลาหรือภายในเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ซึ่งในบางกรณีจึงได้เกิดปัญหา ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง อันเกิดขึ้นเนื่องจากการ ที่ศาลปกครองได้กำหนดคำบังคับไว้กว้างเกินไปหรือไม่ชัดเจน และส่งผลให้การดำเนินการ บังคับคดีในกรณีดังกล่าว ไม่มีวัตถุประสงค์หรือขอบเขตที่ชัดเจน และไม่อาจทราบหรือยาก ที่จะทราบได้ว่าจะต้องดำเนินการบังคับคดีให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติ หน้าที่ในเรื่องใดบ้าง อย่างไร และเพียงใด อีกทั้งยังไม่อาจสามารถตรวจสอบได้ว่าผลการ ปฏิบัติตามคำบังคับดังกล่าว เป็นการปฏิบัติไปโดยถูกต้องและครบถ้วนตามเจตนารมณ์ที่ แท้จริงของคำพิพากษาและคำบังคับของศาลหรือไม่ เพียงใด

6.1.3 ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครอง ที่เกิดขึ้นจากคู่กรณี

ปัญหาในการบังคับคดีปกครองในกรณีที่เกิดขึ้นจากคู่กรณี เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นทั้งในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง อันได้แก่ ปัญหาความล่าช้า ปัญหาความยากลำบากในการดำเนินการให้เป็นไปตาม

คำบังคับของศาล และปัญหาที่คำพิพากษาของศาลไม่มีผลผูกพันต่อบุคคลภายนอกคดีให้ดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับ ซึ่งส่งผลให้คู่กรณีหรือผู้ที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับหรือคำสั่งมีอาจดำเนินการได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

นอกจากปัญหาในการบังคับคดีที่เกิดขึ้นจากคู่กรณีดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ปัญหาในกรณีนี้ยังเกิดขึ้นในกรณีคำบังคับกำหนดให้เอกชนชดใช้เงิน ซึ่งมีหลายกรณีที่เอกชนลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ยอมดำเนินการชำระหนี้และจึงจำเป็นต้องมีการบังคับคดี ทั้งนี้ การบังคับคดีในกรณีดังกล่าวแม้จะสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้กับเอกชน แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการบังคับคดีต่อทรัพย์สินของเอกชนลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีดังกล่าว ได้เกิดปัญหาในการบังคับคดีในกรณีที่หน่วยงานหรือส่วนราชการเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ซึ่งมีหน้าที่ติดตามสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของเอกชนลูกหนี้ ยังไม่สามารถติดตามสืบหาหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของเอกชนลูกหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อประโยชน์แห่งการบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ โดยอาจเกิดจากความเพิกเฉยของหน่วยงานหรือส่วนราชการ หรือเกิดจากระบบการจัดเก็บข้อมูลของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการขอทราบหลักทรัพย์หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่มีการจัดระบบที่ดีเพียงพอ รวมทั้งยังอาจไม่ได้มีการตรวจสอบอย่างจริงจัง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่ได้มีการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับชื่อของลูกหนี้ตามคำพิพากษาที่เคยปรากฏอยู่ในเอกสารสิทธิหรือทะเบียนของทางราชการ ซึ่งปัญหาในกรณีดังกล่าวนี้เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง

นอกจากนี้ ปัญหาในการบังคับคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากคู่กรณีในช่วงระยะเวลาภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง ยังเกิดขึ้นในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งโดยผลของคำพิพากษาของศาลจะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม แม้ผลของคำพิพากษาจะทำให้คำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวถูกเพิกถอนไปแล้ว และไม่จำเป็นต้องบังคับคดีในกรณีนั้นอีก แต่ในบางกรณีที่ผลของคำพิพากษาทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งหรือสถานะเดิม และมีสิทธิที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ตามสิทธิที่พึงได้รับ ดังนั้น จึงอาจจำเป็นต้องติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ จากกรณีดังกล่าวมิได้มี

บทบัญญัติของกฎหมายใดๆกล่าวถึงไว้ว่าให้ดำเนินการบังคับคดีอย่างไรดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประกอบกับปัญหาที่เกิดขึ้นจากคู่กรณี ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล ไม่ทราบถึงผลผูกพันที่จะต้องดำเนินการให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งหรือสถานะเดิม รวมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ตามสิทธิที่พึงได้รับ จึงเกิดเป็นข้อโต้แย้งขึ้นในชั้นบังคับคดี รวมทั้งอาจเกิดปัญหาในกรณีที่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ต้องดำเนินการตามคำบังคับของศาล ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับได้ เนื่องจากข้อกฎหมายที่ให้อำนาจแก่หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นคู่กรณีดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งส่งผลให้หน่วยงานหรือส่วนราชการคู่กรณี ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามคำบังคับของศาลแล้ว และอำนาจหน้าที่ได้เปลี่ยนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือส่วนราชการอื่น จึงส่งผลให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นคู่กรณีไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลได้

6.1.4 ปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการของสำนักงานศาลปกครอง

ในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองโดยสำนักงานศาลปกครองนั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการดำเนินการบังคับคดีไว้แต่เพียงในกรณีที่อนุโลมให้สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ กล่าวคือ กรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใดเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมาย และกรณีที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลที่ไม่ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามคำพิพากษา ทั้งนี้ การดำเนินการบังคับคดีในกรณีอื่นจะมีเพียงแนวทางในการดำเนินการบังคับคดีตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 ซึ่งได้กำหนดไว้แต่เพียงแนวทางในการติดตามผลการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ด้วยระเบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดรองรับอำนาจไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามแนวทางบังคับคดีตามระเบียบสำนักงานศาลปกครองดังกล่าว ได้กำหนดไว้แต่เพียงแนวทางอย่างกว้าง โดยยังมีได้กำหนดรายละเอียดและขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการบังคับคดี ไม่ว่าจะในส่วนที่สามารถอนุโลมนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความแฟงมาใช้บังคับได้ และในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีอื่นๆ ประกอบกับการที่เจ้าหน้าที่ยังขาดความเชี่ยวชาญในการดำเนินการบังคับคดีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในกรณีดังกล่าว จึงอาจส่งผลให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติในการบังคับคดีของเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองได้

6.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อได้ศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบถึงปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองที่เกิดขึ้น ทั้งในช่วงระยะเวลาก่อนและหลังการจัดตั้งศาลปกครอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวในบางกรณีก็ได้เกิดขึ้นตั้งแต่ช่วงระยะเวลาก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง และยังคงเกิดเป็นปัญหาการบังคับคดีปกครองจนกระทั่งถึงปัจจุบันภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองภายหลังการจัดตั้งศาลปกครอง และเพื่อให้การบังคับคดีปกครองเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเป็นการแก้ไขเยียวยาความเสียหาย รวมทั้งระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นที่เกิดขึ้น จึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับคดีปกครอง ดังนี้

6.2.1 การชี้แจงและสร้างความเข้าใจต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง

เนื่องด้วยปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการบังคับคดีปกครอง ซึ่งโดยส่วนมากจะเป็นปัญหาที่เกิดจากคำบังคับของศาลปกครองที่กำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกิดขึ้น จึงควรมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เป็นคู่กรณี หรือหน่วยงานหรือส่วนราชการภายนอกคดี เพื่อให้มีการยอมรับและเคารพที่จะปฏิบัติตามคำบังคับของศาล ทั้งนี้ ในเบื้องต้น จึงอาจมีการเร่งรัดติดตามให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และในบางกรณีอาจมีการกำชับโดยขอให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้ที่กำกับดูแลหน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวควบคุมกำกับและเร่งรัดให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จตามคำบังคับของศาล เพื่อเป็นการสร้างแนวปฏิบัติให้หน่วยงานหรือส่วนราชการยอมรับและเคารพที่จะปฏิบัติตามคำบังคับของศาลต่อไป

อย่างไรก็ตาม นอกจากจะต้องมีการชี้แจงและสร้างความเข้าใจต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองแล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการชี้แจงและสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครอง จึงควรมีการประชาสัมพันธ์และชี้แจงสร้างความเข้าใจแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่เพียงแต่ในส่วนของการพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครอง แต่จะต้องรวมถึงผลผูกพันของคำพิพากษา และการดำเนินการบังคับคดีปกครองด้วย

6.2.2 การชี้แจงต่อศาลถึงกรณีที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการบังคับคดีปกครอง ในกรณีดังต่อไปนี้

6.2.2.1 จากปัญหาที่เกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ในกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดให้สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม ซึ่งกรณีดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติใดให้อำนาจแก่สำนักงานศาลปกครอง หรือสำนักบังคับคดีปกครอง ในการใช้มาตรการบังคับต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้าเกินเวลาอันสมควร ดังนั้น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานศาลปกครองในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว จึงมีเพียงการดำเนินการติดตามให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล โดยมีอาจมีมาตรการหรือคำสั่งใดๆ บังคับคดีให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมายจะมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่สำนักงานศาลปกครองหรือสำนักบังคับคดีปกครองไว้ แต่อำนาจทั่วไปของศาลในการพิจารณาวินิจฉัยคดีพิพาท ซึ่งไม่ควรจะจำกัดหรือเสรีจิ้นอยู่แต่เพียงภายหลังจากที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใดๆ แล้ว ซึ่งควรจะรวมหมายความถึงอำนาจในการพิจารณาสั่งการในชั้นบังคับคดีด้วย ทั้งนี้ หากเกิดกรณีที่ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลหรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร และคู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีได้ร้องขอ หรือเป็นกรณีที่สำนักงานศาลปกครองได้พิจารณาและเสนอความเห็นให้ศาลมีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีมาไต่สวนชี้แจงข้อเท็จจริง ศาลก็ต้องพิจารณาใช้อำนาจในการมีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับ มาไต่สวนชี้แจงข้อเท็จจริง และเมื่อศาลได้ใช้อำนาจในการมีคำสั่งเรียกให้คู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับ ซึ่งไม่ปฏิบัติตาม

คำบังคับของศาล มาได้สวนซึ่งแข็งข้อเท็จจริงแล้ว หากผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีดังกล่าว ไม่มาศาลตามที่ศาลได้มีคำสั่ง ศาลอาจพิจารณาได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาล ตามมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542* ประกอบกับมาตรา 19 และ 31(5) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง** ซึ่งจะต้องพิจารณากรณิดังกล่าวต่อไป

6.2.2.2 จากปัญหาอีกประการหนึ่งในการบังคับคดีปกครอง ซึ่งได้เกิดขึ้นเนื่องจากการกำหนดคำบังคับของศาลปกครอง และส่งผลให้เกิดปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล รวมทั้งอาจเกิดปัญหาในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลด้วย ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับคำบังคับของศาลปกครองดังกล่าว ศาลจึงควรจะต้องกำหนดคำบังคับให้มีผลสามารถบังคับใช้ได้จริง และเป็นคำบังคับที่มีผลเป็นการประสานประโยชน์สาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นอกจากนี้ คำบังคับดังกล่าวจะต้องกำหนดไว้อย่างชัดเจนและ

* พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 64 นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และเมื่อมีการละเมิดอำนาจศาลให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังนี้

- (1) ตักเตือน โดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้
- (2) ไล่ออกจากบริเวณศาล
- (3) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำ

ทั้งปรับ

การสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลพึงใช้อย่างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณี และหากเป็นการสั่งลงโทษตาม (3) ให้องค์คณะอื่นที่มีใช้ของคณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ

** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 19 ศาลมีอำนาจสั่งได้ตามที่เห็นสมควรให้คู่ความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาศาลด้วยตนเอง ถึงแม้ว่าคู่ความนั้น ๆ จะได้มีทนายความว่าต่างแยกต่างอยู่แล้วก็ดี อนึ่งถ้าศาลเห็นว่าการที่คู่ความมาศาลด้วยตนเองอาจยังให้เกิดความตกลงหรือการประนีประนอมยอมความดังที่บัญญัติไว้ในมาตราต่อไปนี้ก็ให้ศาลสั่งให้คู่ความมาศาลด้วยตนเอง

มาตรา 31 ผู้ใดกระทำการอย่างใด ๆ ดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ถือว่ากระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

- (5) ขัดขืนไม่มาศาล เมื่อศาลได้มีคำสั่งตามมาตรา 19 หรือมีหมายเรียก

ตามมาตรา 277

ครบถ้วนในทุกกรณีที่ศาลประสงค์จะให้มีการบังคับคดี รวมทั้งควรจะต้องกำหนดระยะเวลาในการปฏิบัติตามคำสั่งไว้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการติดตามผลการดำเนินการตามคำสั่งให้เป็นไปตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

อนึ่ง เพื่อให้การดำเนินการของผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีเป็นไปอย่างถูกต้องและครบถ้วนตามเจตนารมณ์ของคำพิพากษาศาลอาจกำหนดคำสั่ง รวมทั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา* เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการตามคำสั่งของศาล แต่ทั้งนี้ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของคำสั่งของศาล แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อไม่ก่อให้เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนว่า ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีจะต้องมีการปฏิบัติตามข้อสังเกตรวมทั้งสำนักงานศาลปกครองจะต้องมีการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามข้อสังเกตที่ศาลกำหนดไว้ในคำพิพากษาดังกล่าวหรือไม่ ศาลจึงอาจกำหนดข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าวให้เป็นเงื่อนไขในคำสั่ง เพื่อให้สามารถบังคับให้เป็นไปตามเงื่อนไขของคำสั่งนั้นได้

นอกจากนี้ จากปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องที่เกี่ยวกับขอบเขตในการดำเนินการบังคับคดี ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงอย่างเดียว และคู่กรณีได้มีคำขอให้ศาลมีคำสั่งให้ดำเนินการบังคับคดีในส่วนที่มีได้กำหนดไว้ในคำสั่ง โดยการให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม หรือคืนสิทธิประโยชน์หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งปัญหาในกรณีนี้ สำนักงานศาลปกครองไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีในส่วนที่ศาลมิได้กำหนดไว้ในคำสั่งได้ อย่างไรก็ตาม โดยหลักการแล้วเมื่อศาลมีพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผลของคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีควรจะได้กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม หรือได้รับสิทธิประโยชน์หรือค่าเสียหาย โดยหากปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้กลับคืนสู่ตำแหน่งเดิม หรือไม่ได้สิทธิประโยชน์หรือค่าเสียหายที่ควรได้รับโดยผลของคำพิพากษา ผู้ฟ้องคดีอาจนำข้อโต้แย้งมาฟ้องเป็นคดีใหม่ต่อไป ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาในกรณีนี้ ศาลควรกำหนดแนวทางหรือวิธีการต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยถูกต้องครบถ้วน

* มาตรา 69 (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

6.2.3 การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง

การดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ในส่วนที่กฎหมายมิได้กำหนดให้สามารถอนุโลมนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ ซึ่งจะมีเพียงแนวทางตามระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 เป็นแนวทางในการติดตามดำเนินการบังคับคดี แต่ด้วยระบียบดังกล่าวเป็นเพียงระเบียบภายในของสำนักงานศาลปกครอง ซึ่งไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดรองรับอำนาจ และอาจต้องมีการดำเนินการที่มีผลกระทบต่อบุคคลภายนอก ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการบังคับคดีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับอำนาจไว้อย่างชัดเจน ซึ่งจะส่งผลให้สามารถใช้หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวบังคับต่อบุคคลภายนอกได้อย่างเต็มที่

นอกจากนี้ ในการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการบังคับคดีดังกล่าว ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจนในการดำเนินการบังคับคดี ทั้งในส่วนที่สามารถอนุโลมนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ และในการดำเนินการบังคับคดีในกรณีอื่นๆ ทั้งนี้ สำนักงานศาลปกครอง โดยสำนักบังคับคดีปกครอง ได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาไว้ในบางกรณี ตัวอย่างเช่น การคิดคำนวณเงินเพื่อชำระหนี้ตามคำพิพากษา* โดยได้มีการหารือร่วมกันในปัญหาและแนวทางปฏิบัติต่างๆของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และได้แนวทางร่วมกันเพื่อนำไปใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการตามคำบังคับที่กำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการต้องชดใช้เงิน โดยถูกต้องครบถ้วนต่อไป นอกจากนี้ ในบางกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงไม่ชัดเจนว่าผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดีได้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาแล้วหรือไม่อย่างไร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีคำบังคับที่กำหนดให้ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายควบคุมอาคาร การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างที่รุกล้ำที่สาธารณประโยชน์ หรือเหตุเดือดร้อนรำคาญ ดังนั้น สำนักบังคับคดีปกครอง จึงได้กำหนดแนวทางในการติดตามผลการดำเนินการตาม

* การประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การคิดคำนวณเงินเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง เมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2548

คำพิพากษา โดยการไปตรวจสอบข้อเท็จจริงจากสถานที่พิพาท เพื่อใช้ประกอบการรายงาน และเสนอความเห็นต่อศาลต่อไป

6.2.4 การเพิ่มมาตรการหรือแนวทางในการบังคับคดีปกครอง

ด้วยปัญหาสำคัญอันเนื่องมาจากการที่กฎหมายมิได้กำหนดอำนาจในการบังคับคดีปกครอง ประกอบกับมาตรการลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นการลงโทษทางวินัย การลงโทษทางอาญา หรือความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ ซึ่งมาตรการลงโทษดังกล่าวเป็นเพียงมาตรการขู่ลงโทษเท่านั้น เนื่องจากโดยส่วนมากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตามคำบังคับ มักจะมีได้ปฏิเสธที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล แต่เนื่องด้วยปัญหาที่ไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับได้ ทั้งจากปัญหาความยากลำบากในการดำเนินการ ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณของหน่วยงาน หรือส่วนราชการ หรือปัญหาจากการติดขัดข้อกฎหมาย ดังนั้น จึงควรมีการกำหนดมาตรการบังคับให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ในเบื้องต้นอาจมีการขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติหรือคำสั่งเพื่อวางแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งเป็นการกำชับและเร่งรัดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยเร็ว นอกจากนี้ ควรจะมีการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการบังคับคดีปกครอง ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินการบังคับคดี ซึ่งจะพิจารณาได้ว่า กรณีที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้สามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้โดยอนุโลม ซึ่งโดยสภาพในการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว อาจสามารถนำบทบัญญัติมาใช้กับกรณีคำบังคับกำหนดให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) ซึ่งเป็นกรณีที่มีใช้เรื่องการใช้อำนาจเฉพาะตัวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เป็นการกระทำหรืองดเว้นกระทำอันเนื่องมาจากข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง มิใช่เป็นการกระทำหรือละเว้นกระทำเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้จะมีประเด็นปัญหาที่ว่าศาลปกครองจะสามารถใช้มาตรการบังคับโดยจะสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมในกรณีดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรการในการสั่งขังผู้ที่ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล

ซึ่งจากประเด็นปัญหาดังกล่าว อาจพิจารณาได้ว่าการที่ศาลปกครองใช้อำนาจสั่งขังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาล ไม่น่าจะเป็นการก่อให้เกิดปัญหาข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง อันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้ เนื่องจากในระบบราชการได้มีระบบการรักษาราชการแทนหรือการรักษาราชการในตำแหน่ง จึงไม่น่าจะเกิดอุปสรรคต่อการดำเนินงานของระบบราชการ รวมทั้งควรจะมีการแก้ไขกฎหมายในการกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจในการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับคดีด้วย เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเหมาะสมในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง

อย่างไรก็ตาม เพื่อกำหนดมาตรการบังคับในระยะต่อไป ให้นำหน่วยงานหรือส่วนราชการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยเร็ว จึงอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการบังคับให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง ทั้งนี้ อาจนำเอามาตรการบังคับในลักษณะเดียวกับมาตรการบังคับคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศส²⁷ โดยอาจพิจารณานำมาใช้แก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองของประเทศไทย ดังนี้

6.2.4.1 การเพิ่มมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่กำหนดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการชดใช้เงิน ซึ่งโดยส่วนมากจะเกิดปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการชำระหนี้ตามคำพิพากษา ทั้งนี้ การบังคับคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสในกรณีนี้ จะมีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนในการเบิกจ่ายเงินให้แก่ผู้ชนะคดีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แต่ด้วยทางปฏิบัติในการชำระหนี้ตามคำพิพากษาของหน่วยงานหรือส่วนราชการของไทยในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องรอกงบประมาณที่จะนำมาชำระหนี้ โดยผู้ชนะคดีเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะได้เพียงดอกเบี้ยจากการที่หน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวดำเนินการชำระหนี้ตามคำพิพากษาล่าช้า ดังนั้น เพื่อเป็นการเร่งรัดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการดำเนินการชำระหนี้โดยเร็ว ในเบื้องต้น ศาลจึงอาจมีคำสั่งเรียกให้หน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวมาไต่สวนชี้แจงข้อเท็จจริง เพื่อให้ทราบถึงเหตุที่ไม่สามารถดำเนินการชำระหนี้ให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ภายในกำหนดระยะเวลาที่ศาลกำหนด รวมทั้งอาจมีมาตรการเร่งรัดให้มีการดำเนินการชำระหนี้ตามคำพิพากษาไปยัง

²⁷ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “การบังคับคดีในกฎหมายฝรั่งเศส”, บันทึกเรื่อง ปัญหาการบังคับคดีปกครองตามกฎหมายไทยและแนวทางแก้ไขโดยเทียบเคียงกับกฎหมายฝรั่งเศส, อ้างไว้ใน ภาคผนวก ก.

สำนักงบประมาณหรือกระทรวงการคลังเพื่อให้มีการเร่งรัดตั้งงบประมาณเพื่อนำมาเบิกจ่ายชำระหนี้ต่อไป นอกจากนี้ อาจมีการดำเนินการขอให้คณะรัฐมนตรีมีมติหรือคำสั่งเพื่อวางแนวทางปฏิบัติ รวมทั้งเป็นการกำชับและเร่งรัดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยเร็ว ดังเช่นในการดำเนินการตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ได้สั่งการตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาตั้งที่ได้กล่าวมาแล้ว รวมทั้งกำหนดให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการพิจารณาโทษทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่จงใจฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล อย่างไรก็ตาม หน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอาจมีระเบียบภายในที่ชัดเจนเพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินการเบิกจ่ายเงินตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยเร็วต่อไปอีกทางหนึ่งด้วย

6.2.4.2 การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจในการกำหนดมาตรการบังคับให้หน่วยงานหรือส่วนราชการเสียค่าปรับรายวันในกรณีที่หน่วยงานหรือส่วนราชการไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ซึ่งการใช้มาตรการบังคับโดยการปรับนั้น ศาลปกครองอาจกำหนดไปพร้อมกับการกำหนดคำพิพากษาของศาล โดยศาลจะต้องพิจารณาสั่งการเฉพาะในกรณีที่จำเป็น และอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการเร่งรัดให้หน่วยงานหรือส่วนราชการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยเร็วและเคร่งครัด รวมทั้งเป็นการส่งผลให้เกิดความเคารพในความศักดิ์สิทธิ์ของคำพิพากษาของศาลต่อไป ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบจงใจที่จะฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล เป็นเหตุให้หน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวต้องถูกศาลปกครองมีคำสั่งปรับ เพราะเหตุไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจต้องมีความรับผิดทางวินัย แต่ควรจะต้องมีระเบียบที่ชัดเจนเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัยต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่จงใจฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยคณะรัฐมนตรีอาจมีมติหรือคำสั่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่จงใจฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ยังอาจมีความรับผิดเป็นการส่วนตัว เนื่องจากเป็นผู้กระทำการก่อนนี้ผูกพันงบประมาณของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ถูกคำสั่งปรับ ด้วยเหตุที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ทั้งนี้ ในการรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอาจนำบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุม

การเงินของรัฐ อันได้แก่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการบริหารการเงินและการคลังที่ออกตามความในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือข้อกำหนดอื่นใด ซึ่งการฝ่าฝืนเป็นความผิดทางวินัยทางงบประมาณและการคลัง และมีโทษปรับทางปกครอง โดยคณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลัง สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและกำหนดโทษปรับทางปกครองเบื้องต้นแก่เจ้าหน้าที่หรือพนักงานของรัฐที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐที่คณะกรรมการกำหนด ในกรณีนี้คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณและการคลังจะต้องคำนึงถึงระดับความรับผิดชอบของตำแหน่งผู้กระทำความผิดทางวินัย ความสำคัญของมาตรการควบคุมการเงินของรัฐที่มีการละเมิด ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับราชการ เจตนาของผู้กระทำผิดวินัย และหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขอื่นที่คณะกรรมการกำหนด อย่างไรก็ตาม มาตรการการลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ที่ฝ่าฝืนมาตรการเกี่ยวกับการควบคุมการเงินของรัฐในกรณีนี้ อาจจะต้องนำมาพิจารณาปรับใช้ในกรณีการฝ่าฝืนไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลต่อไป

6.2.5 มาตรการเสริมในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

การดำเนินการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง นอกจากมาตรการบังคับโดยตรงเพื่อให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลแล้ว นอกจากนี้ ยังมีมาตรการเสริมเพื่อกระตุ้นให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติหรือคู่กรณีฝ่ายที่แพ้คดี โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานหรือส่วนราชการ ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา กล่าวคือ การจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและของสำนักงานศาลปกครอง เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ในกรณี หากมีกรณีที่หน่วยงานหรือส่วนราชการไม่ยอมดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล สำนักงานศาลปกครองอาจทำรายงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ถึงการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของหน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าว**

* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ว่าด้วยวินัยทางงบประมาณและการคลัง พ.ศ. 2544

** พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 93 ให้สำนักงานศาลปกครองจัดทำรายงานการปฏิบัติงานของศาลปกครองและของสำนักงานศาลปกครอง เสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ปีละหนึ่งครั้ง

นอกจากนี้ การที่หน่วยงานหรือส่วนราชการไม่ยอมดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่บกพร่องหรือเป็นการละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานหรือส่วนราชการ ทั้งนี้ คู่กรณีฝ่ายที่ชนะคดีอาจร้องเรียนถึงพฤติกรรมของหน่วยงานหรือส่วนราชการที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะจำกัดอยู่เพียงการรับคำร้องเรียนและพิจารณาเพื่อทำความเข้าใจเสนอแนะต่อหน่วยงานหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีอำนาจสั่งการให้หน่วยงานหรือส่วนราชการกระทำการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล เนื่องจากอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจในการดำเนินการของศาลปกครอง อย่างไรก็ตาม หากหน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานหรือส่วนราชการนั้น เพื่อให้สั่งการตามสมควรแก่กรณี และหากยังปรากฏว่าหน่วยงานหรือส่วนราชการดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะโดยไม่มีเหตุอันควร โดยกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญ หรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้ โดยรายงานดังกล่าวจะเปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด* ซึ่งถือเป็นมาตรการเสริมประการหนึ่งเพื่อกระตุ้นให้

* พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาพ.ศ. 2542

มาตรา 31 ให้กรณีที่ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเรื่องใด ในเวลาอันควรให้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมหรือกำกับดูแลหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้สั่งการตามสมควรแก่กรณีก็ได้

เมื่อได้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งและระยะเวลาได้ล่วงเลยไปพอสมควรแล้วข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นยังไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะดังกล่าวโดยไม่มีเหตุอันควร และเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญหรือเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ หรือเกี่ยวข้องกับประชาชนจำนวนมาก ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเรื่องนั้นเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเป็นการด่วนก็ได้

รายงานดังกล่าวให้เปิดเผยให้ประชาชนทราบตามวิธีการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากำหนด

หน่วยงานหรือส่วนราชการที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาต่อไป

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า ด้วยเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งได้จัดตั้ง “ศาลปกครอง” ขึ้น โดยมีความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการใช้อำนาจทางปกครอง ให้มีความถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย สามารถประสานประโยชน์ของสาธารณะให้เข้ากับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นการเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพและบรรทัดฐานทางปกครองให้แก่หน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในอีกทางหนึ่ง ดังนั้น เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามเจตนารมณ์ดังกล่าว จึงควรมีการแก้ไขปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องต่างๆในระบบการบังคับคดีปกครองที่เกิดขึ้น เพื่อให้สามารถดำเนินการให้ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาโดยรวดเร็วและเคร่งครัด อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้น สำนักงานศาลปกครองและสำนักบังคับคดีปกครอง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง ได้มีการปรับปรุงและพัฒนาแนวทางในการดำเนินการบังคับคดีปกครองขึ้น ซึ่งได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้ดียิ่งขึ้นพอสมควร แต่อย่างไรก็ตาม ยังคงมีกรณีซึ่งเป็นประเด็นปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องในการบังคับคดีปกครองที่ยังไม่สามารถดำเนินการแก้ไขปรับปรุงได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจต้องใช้ระยะเวลาในการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขในระยะต่อไป ไม่ว่าจะด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ชัดเจนในการดำเนินการบังคับคดีปกครอง หรือการเพิ่มมาตรการหรือแนวทางในการบังคับคดีปกครอง

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

- กมลชัย รัตนสกววงศ์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, 2546.
- กมลชัย รัตนสกววงศ์. กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิศิษฐ์สรอรรถ, 2542.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. รัฐธรรมนูญในแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยม. นันทวัฒน์ บรมานันท์, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net เล่ม 2. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส, 2545.
- จิรนิติ หะวานนท์. การตรวจสอบการกระทำทางปกครองโดยศาลยุติธรรม. บทบัญญัติ เล่มที่ 42 ตอน 3(2529): 26-45.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนสานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีระวิชาการพิมพ์, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2540.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2544.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2547.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. สารานุกรมเกี่ยวกับกฤษฎีกา. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2542.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือการร้องทุกข์ของประชาชนต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พร้อมด้วยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง.
- ไชยศ วิพุธานุพงษ์. ปัญหาการบังคับการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. สัญญาทางปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2546.

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. หลักพื้นฐานกฎหมายปกครองฝรั่งเศส. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.
- บวรเจตน์ สิงคะเนติ. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. นันทวัฒน์ บรมานันท์, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.pub-law.net. กรุงเทพมหานคร: พี.เพรส, 2545.
- บวรเจตน์ สิงคะเนติ. หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2542.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. วิธีพิจารณาคดีปกครองในฝรั่งเศส. วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 7 ตอน 3(2531): 713-753.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 2 การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. หลักกฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.
- ประยูร กาญจนดุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538.
- พิพัฒน์ จักรางกูร. คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา และการบังคับคดีตามคำพิพากษา. กรุงเทพมหานคร: พิมพ์อักษร, 2539.
- โกคิน พลกุล. การบังคับคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง ปีที่ 4 ฉบับที่ 2(2547): 13-96.
- โกคิน พลกุล, ชาญชัย แสงวงศ์. กฎหมายมหาชนกับการปฏิรูประบบราชการในยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2541.
- โกคิน พลกุล. สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. วารสารวิชาการศาลปกครอง, (2544): 63-136.

- รพี แฟงสภา. ปัญหาการบังคับคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.
- วิชัย วิวิตเสวี. ศาลยุติธรรมกับคดีปกครอง. บทบัญญัติ เล่มที่ 38 ตอน 2(2524): 197-202.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2540.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2544.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ความหมายและความสำคัญของศาลปกครอง. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 14 ตอน 1(2538): 1-29.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2(2537): 41-56.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 120 ปี 'เคาน์ซิลออฟสเตต' : จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (พ.ศ. 2417 – พ.ศ. 2537). วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ เล่ม 13 ตอน 1.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. 125 ปี Council of state สถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน. วารสารกฎหมายปกครอง ฉบับพิเศษ เล่ม 13 ตอน 1.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. คู่มือการปฏิบัติงานของนิติกรสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2541.
- สำนักวิจัยและวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง. ร่างคู่มือการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการศาลปกครอง, 2545.
- สำนักวิจัยและวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง. สรุปหลักกฎหมายมหาชน เรื่อง หลักแห่งความได้สัดส่วน, 2548.
- สำนักงานศาลปกครอง. การบังคับคดีปกครอง. เอกสารประกอบการสัมมนาตุลาการศาลปกครอง, 2544.
- สำนักงานศาลปกครอง. สรุปหลักปฏิบัติราชการจากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด พ.ศ. 2548

สำนักบังคับคดีปกครอง, สำนักงานศาลปกครอง. คู่มือการปฏิบัติงานของพนักงานคดีปกครองและเจ้าพนักงานบังคับคดีในการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง.

สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 4, 2547.

อัญชลิตา กองอรรด. เขตอำนาจพิจารณาคดีปกครองของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (ศึกษาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522). วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การบังคับคดีในกฎหมายฝรั่งเศส

บุญอนันต์ วรรณพานิชย์

สำนักงานศาลปกครอง

ในกฎหมายฝรั่งเศสต้องถือว่า กรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นเมื่อเทียบกับจำนวนคดีทั้งหมด¹ และการที่จำนวนเรื่องที่มีการร้องขอให้มีการบังคับคดีเพิ่มขึ้นในปัจจุบันนั้น ก็ไม่ได้มีเหตุมาจากพฤติกรรมไม่ดีของฝ่ายปกครองมีจำนวนเพิ่มขึ้น หากแต่เป็นเพราะประชาชนได้รับรู้ถึงวิถีทางที่จะคุ้มครองสิทธิของตนมากขึ้นเสียมากกว่า²

การไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาอาจเกิดขึ้นได้ในลักษณะต่างๆ ได้แก่ ฝ่ายปกครองละเลยหรือปฏิเสธที่จะออกมาตรการหรือดำเนินการในส่วนที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือฝ่ายปกครองออกมาตรการที่ตรงข้ามกับสิ่งที่ศาลกำหนด หรือกรณีที่มีอุปสรรคเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ฝ่ายปกครองก็ยังไม่สนใจที่จะแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวและปล่อยให้อุปสรรคดังกล่าวดำรงอยู่ต่อไป โดยให้ผู้ที่เดือดร้อนเสียหายไปฟ้องคดีต่อศาลเอาเอง ทั้งๆ ที่ฝ่ายปกครองก็ทราบดีอยู่แล้วว่าหากเรื่องไปถึงศาล แนวทางที่ศาลจะตัดสินจะเป็นอย่างไร³

นับตั้งแต่ประมาณปี ค.ศ.1963 เป็นต้นมา ได้มีการตราหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหลายครั้ง จนกระทั่งล่าสุดเมื่อ ค.ศ.1995 เพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยมาตรการที่ใช้มีทั้งมาตรการที่เรียกได้ว่าเป็นมาตรการหลักในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา และมาตรการเสริมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา

1. มาตรการหลักในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา

1.1 กรณีคำพิพากษาที่ให้ฝ่ายปกครองใช้เงิน

1.1.1 การให้ผู้ชนะคดีได้รับชำระเงินโดยตรงจากฝ่ายปกครอง

มาตรการบังคับคดีกรณีนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ

ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ประกอบกับรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 12 พฤษภาคม 1981 และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 11 เมษายน 1988

¹ R Chapus, Droit du contentieux administratif, 7^e éd., Montchrestian, 1998, หน้า 937.

² เรื่องเดียวกัน

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 939 - 941

คำพิพากษาของศาลปกครองในกรณีนี้เป็นกรณีที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ชนะคดี ซึ่งโดยหลักจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับคดีความรับผิดชอบทางสัญญาหรือความรับผิดชอบทางปกครองอื่นๆ นอกเหนือสัญญา (la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle)⁴

การจะใช้มาตรการบังคับให้ใช้เงินได้จะต้องเข้าเงื่อนไข 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ต้องเป็นกรณีที่คำพิพากษานั้นเป็นที่สุดแล้ว (passé en force de chose jugée) ซึ่งหมายความว่า ไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาใดๆ ได้อีกแล้ว และประการที่สองคำพิพากษานั้นจะต้องกำหนดจำนวนเงินที่แน่นอนที่ฝ่ายปกครองต้องจ่าย ซึ่งรวมถึงดอกเบี้ยด้วย

เมื่อครบเงื่อนไขทั้งสองประการดังกล่าวแล้ว กฎหมายบังคับไว้ว่า ให้มีการตั้งใบเบิกจ่ายเงินภายในระยะเวลา 4 เดือนนับแต่ได้มีการแจ้งคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองทราบ ซึ่งปกติระยะเวลาดังกล่าวก็จะเพียงพอที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการตามคำพิพากษา⁵ อย่างไรก็ตาม หากไม่มีการจ่ายเงินจนล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว กฎหมายบังคับว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินการบัญชีของหน่วยงานทางปกครอง (le comptable) มีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้ผู้ชนะคดีไปได้โดยไม่จำเป็นต้องมีการตั้งใบเบิกจ่าย โดยผู้ชนะคดีเพียงแต่นำคำพิพากษาของศาลไปแสดงเท่านั้น⁶

1.1.2 การให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับ (l'astreinte)

รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ประกอบกับรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 กำหนดให้ศาลปกครอง (สภาแห่งรัฐ ศาลอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้น) มีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับ (l'astreinte) ได้ กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาดรเอาที่ฝ่ายปกครองยังไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยมีลักษณะเป็นค่าปรับรายวัน

การใช้มาตรการดังกล่าวนี้ ศาลอาจยกขึ้นเองได้ แต่ถ้าหากว่าเป็นกรณีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ยังไม่ถึงที่สุด กล่าวคือเป็นคำพิพากษาที่อยู่ระหว่างการอุทธรณ์ ศาลจะใช้อำนาจนี้ได้ต่อเมื่อคู่กรณีมีคำขอมาด้วยเท่านั้น⁷

⁴ G. Vedel et P. Delvolvé, Droit administratif, Tome 2, Puf, 12^e éd. 1992, หน้า 370.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

⁶ J. Rivero et J. Waline, Droit administratif, Dalloz, 17^e éd. 1998, หน้า 223.

⁷ R. Chapus, อ้างแล้ว, หน้า 948.

1.2 กรณีคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง

ปกติแล้ว เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองก็จะมีผลให้นิติกรรมดังกล่าวไม่มีอยู่อีกต่อไป จึงถือว่าไม่มีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับคดี

อย่างไรก็ดี อาจมีการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ให้เพิกถอนเกิดขึ้นได้เช่นกันใน 2 ลักษณะ กล่าวคือ ในลักษณะที่ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองอันใหม่ซ้ำแล้วซ้ำอีกขัดกับแนวทางที่วางไว้โดยคำพิพากษา หรือในลักษณะที่ฝ่ายปกครองยังคงไม่ยอมดำเนินการใดๆ เพื่อให้สภาพการณ์ทางกฎหมายกลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะมีการออกคำสั่งนั้นๆ ในกรณีเหล่านี้ อาจมีการใช้มาตรการให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับ (l'astreinte) หรืออาจมีการให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ (ดังที่จะกล่าวต่อไปในส่วนของมาตรการเสริมในการบังคับคดี)

อนึ่ง ไม่ว่าจะเป็กรณีคำพิพากษาที่ศาลสั่งให้ใช้เงินหรือสั่งให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ในปัจจุบันนี้ ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้กระทำ (l'injonction) หรืออาจสั่งให้มีการปรับฝ่ายปกครอง (l'astreinte) ด้วย โดยเป็นการสั่งไปพร้อมกับการมีคำพิพากษาเลยทีเดียว ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญฉบับที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 นั้นเอง โดยการใช้มาตรการดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขอยู่ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขออย่างแจ้งชัด (demande spécifique) ว่าจะให้ศาลใช้อำนาจดังกล่าว และประการที่สอง ศาลจะใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้ ใน 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่คำพิพากษาของศาลมีนัยให้เห็นได้ว่า จะต้องมีการออกมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยมีเนื้อหาของมาตรการดังกล่าวอย่างชัดเจนแน่นอน กับกรณีที่คำพิพากษาของศาลมีนัยให้เห็นได้ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่อีกอันหนึ่ง หลังจากที่ได้มีการพิจารณาเรื่องนั้นใหม่แล้ว⁸

2. มาตรการเสริมในการบังคับคดี

นอกเหนือจากมาตรการหลักในการบังคับคดีแล้ว ระบบกฎหมายฝรั่งเศสยังได้กำหนดมาตรการอื่นๆ เพื่อช่วยเสริมให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาได้อย่างจริงจังมากขึ้น ซึ่งพอสรุปได้ว่า มีมาตรการเสริมในการบังคับคดีด้วยกัน 4 มาตรการ ดังนี้

⁸ เรื่องเดียวกัน, หน้า 804-805.

2.1 การให้ศาลช่วยอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษา

กรณีนี้เป็นไปตามรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้ง จนกระทั่งครั้งล่าสุดโดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1995⁹

มาตรการดังกล่าวนี้เป็นการสร้างช่องทางให้ศาลเข้ามาอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของตนได้ โดยแต่เดิมกฎหมายจำกัดอยู่แต่เฉพาะคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ (le Conseil d'Etat) แต่ในปัจจุบันได้ครอบคลุมไปถึงคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ด้วย

วิธีการที่จะให้ศาลอธิบายนั้น อาจทำได้โดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง* หรือผู้ฟ้องคดีที่ศาลตัดสินให้ชนะคดีเป็นผู้ยื่นเรื่องต่อศาล โดยกรณีของผู้ฟ้องคดีนั้นมีเงื่อนไขเพิ่มเติมเรื่องระยะเวลาด้วย กล่าวคือ จะต้องรอให้ครบกำหนด 3 เดือนนับจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับมาตรการฉุกเฉิน (mesure d'urgence) ส่วนการร้องขอโดยรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องนั้น สามารถกระทำได้ทุกเวลา

สำหรับผู้ที่ดำเนินการในเรื่องนี้ ถ้าเป็นกรณีของสภาแห่งรัฐจะได้แก่แผนกรายงานและการศึกษาวิจัย (la section du rapport) ถ้าเป็นกรณีของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์จะได้แก่ ประธานของศาลนั้นๆ หรือผู้พิพากษา (rapporteur) คนใดคนหนึ่ง ในศาลนั้นที่ได้รับมอบหมาย**

อนึ่ง สำหรับกรณีที่เป็นคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐนั้น ถึงแม้ว่าจะไม่มีการร้องขอก็ตาม สภาแห่งรัฐก็มีอำนาจที่จะดำเนินการเพื่อให้ฝ่ายปกครองให้ความสนใจต่อผลที่จะเกิดขึ้นต่อไปจากการที่ตนมีคำพิพากษานั้นๆ¹⁰ กล่าวคือ ให้ฝ่ายปกครองใส่ใจและสามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้นั่นเอง

⁹ R. Chapus. อ้างแล้ว, หน้า 942

* ในประเทศฝรั่งเศส โดยหลักแล้วการฟ้องฝ่ายปกครองจะฟ้องรัฐมนตรี มิใช่ฟ้องหน่วยงานในระดับรองลงไป เว้นแต่เป็นการฟ้องนิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรกระจายอำนาจทางท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี น่าสังเกตว่า ในกรณีการใช้มาตรการนี้ กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเท่านั้นเป็นผู้ยื่นคำร้องแทนไม่ว่าผู้ถูกฟ้องคดีจะเป็นหน่วยงานประเภทใดก็ตาม

** มาตรา R.222-3 รัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1995

¹⁰ J.Rivero, อ้างแล้ว, หน้า 221-222

2.2 การให้ผู้ตรวจการรัฐสภาออกคำสั่งแก่ฝ่ายปกครองได้

รัฐบัญญัติลงวันที่ 21 ธันวาคม 1976 กำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภา (le médiateur) มีอำนาจที่จะสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด (l'injonction) เพื่อให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ภายในเวลาที่กำหนด เมื่อมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่มีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดแล้ว (passé en force de chose jugée) เท่านั้น ส่วนการยื่นเรื่องเพื่อให้ผู้ตรวจการดำเนินการในกรณีนี้มีเงื่อนไขอย่างเดียวกับการยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการในกรณีอื่นๆ ใดๆ ก็ดี หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้ตรวจการก็จะกระทำได้เพียงการทำ "รายงานพิเศษ" (rapport spécial) ซึ่งจะพิมพ์เผยแพร่ในหนังสือกิจจานุเบกษาของทางราชการ¹¹ เท่านั้น

2.3 การให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

หากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กฎหมายของฝรั่งเศสให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง (la responsabilité de la personne publique) โดยกรณีเช่นนี้ สภาแห่งรัฐเคยพิพากษาไว้ว่า ผู้เสียหายมีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้ชดเชยค่าเสียหายก่อนจึงจะมาฟ้องศาลได้

ในการพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าเสียหายตามมาตรการนี้ ศาลอาจกำหนดดอกเบี้ยให้ด้วย และสามารถนำเอามาตรการที่ศาลสั่งให้ฝ่ายปกครองชำระเงินดังที่กล่าวมาตอนต้นมาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้ด้วยเช่นกัน¹²

2.4 การให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ

ในกรณีที่ปรากฏว่า การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลจนเป็นเหตุให้ศาลใช้มาตรการปรับ (l'astreinte) ฝ่ายปกครองนั้นสืบเนื่องมาจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่คนใด รัฐบัญญัติ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1980 กำหนดให้ลงโทษ (l'infliction d'amendes) เจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ โดยศาลที่มีอำนาจสั่งในกรณีนี้ได้แก่

¹¹ J.Rivero, อ้างแล้ว, หน้า 222 และ R.Chapus, อ้างแล้ว, หน้า 945

^{*} เช่น คำพิพากษาศาลาแห่งรัฐ ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1953 คดี Sonbiron - Pouey, หน้า 717 ; ลงวันที่ 22 ธันวาคม 1955 (ผู้ฟ้องคดีคนเดียวกัน) หน้า 607

¹² G. Vedel, อ้างแล้ว, หน้า 377-378

ศาลวินัยด้านงบประมาณและการคลัง (la Cour de discipline budgétaire et financière) ซึ่งการร้องต่อศาลอาจจะเป็นฝ่ายหน่วยงานทางปกครอง (ตามที่กฎหมายกำหนด) เองที่เป็นฝ่ายร้องขอหรืออาจเป็นเจ้าของผู้ชนะคดีตามคำพิพากษาเป็นผู้ร้องขอก็ได้ อย่างไรก็ตามวิธีพิจารณาการในกรณีนี้ไม่ใช้กับคณะรัฐมนตรี¹³



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹³ R.Chapus, อ้างแล้ว, หน้า 960

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวอภิรดี พลอยเลื่อมแสง

เกิดเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 ที่กรุงเทพมหานคร

ประวัติการศึกษา

สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนสาธิตแห่งมหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ ปทุมวัน และ โรงเรียนเตรียมอุดมศึกษา และในปีการศึกษา 2542 เข้าศึกษาต่อ ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสำเร็จการศึกษเป็นนิติศาสตรบัณฑิต เมื่อปีการศึกษา 2546 ต่อมาในปีการศึกษา 2546 ได้เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายมหาชน ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประสบการณ์ทำงาน

ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง พนักงานคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย