

คำพิพากษา คำสั่งของศาลปกครอง และการบังคับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม

1. องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี

ในการทำคำพิพากษาของศาลปกครอง กำหนดให้มีองค์คณะในศาลปกครองสูงสุด ประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา สำหรับศาลปกครองชั้นต้น ต้องมีตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน จึงจะเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา¹

สำหรับศาลปกครองชั้นต้น อธิบดีศาลปกครองกลางได้อาศัยอำนาจตามข้อ 6 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครองและการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครองแทน พ.ศ. 2544² โดยมีการจัดแบ่งตุลาการศาลปกครองกลางตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดี ออกเป็นองค์คณะ จำนวน 17 องค์คณะ³ ซึ่งเป็นการจัดแบ่งองค์คณะตามลักษณะของประเภทคดี พิพากตามตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เป็นสำคัญ และนำกฎหมายเฉพาะเข้ามาจัดเป็นกลุ่มเพื่อกำหนดขอบเขต ความรับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดี⁴ ทั้งนี้ พบว่ามีองค์คณะที่รับผิดชอบในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จำนวน 2 องค์คณะ คือ

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 54.

² ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 118 ตอนที่ 11 ก วันที่ 16 กุมภาพันธ์ 2544.

³ ประกาศอธิบดีศาลปกครองกลาง เรื่อง จัดแบ่งตุลาการศาลปกครองออกเป็นองค์คณะ (ฉบับที่ 6) ลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2548.

⁴ สุเมณี ชัยยะศิริสุวรรณ, “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม: ศึกษาเฉพาะกรณีคดีพิพากตามตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 84.

องค์คณะที่ 16 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร อาคารชุด การจัดสรรที่ดิน โรงงาน สิ่งแวดล้อม เหตุเดือดร้อนรำคาญ การผังเมือง การบริหารงานบุคคล วินัย บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ การประกอบวิชาชีพ การพัสดุ สัญญาทางปกครอง การลงทุน การเงิน การคลัง และการธนาคาร

องค์คณะที่ 17 รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคาร อาคารชุด การจัดสรรที่ดิน โรงงาน สิ่งแวดล้อม เหตุเดือดร้อนรำคาญ การผังเมือง การปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานบุคคล วินัย บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ และการประกอบวิชาชีพ

การจัดให้มีองค์คณะที่รับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง จำนวน 2 องค์คณะดังกล่าวข้างต้น พบว่า ตุลาการนอกจากจะต้องรับผิดชอบในคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังจะต้องรับผิดชอบคดีปกครองประเภทอื่น ๆ ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น คดีเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล วินัย บำเหน็จบำนาญ สวัสดิการ การพัสดุ ฯลฯ เป็นต้น ผู้เขียนเห็นว่า ควรจำแนกประเภทคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะตามกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปกครองตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์คณะทั้งสองดังกล่าว โดยแยกคดีปกครองที่ไม่เกี่ยวกับกลุ่มกฎหมายสิ่งแวดล้อมออกไป

นอกจากนี้ การมีความรู้ความชำนาญในเรื่องสิ่งแวดล้อมของตุลาการในศาลปกครองเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เนื่องจาก คดีสิ่งแวดล้อมมิใช่เป็นปัญหาในข้อกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียว หากยังมีประเด็นในสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ตุลาการยังไม่มีความรู้โดยเฉพาะ เช่น วิทยาศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ นิเวศวิทยา เศรษฐศาสตร์ทางสิ่งแวดล้อม ฯลฯ เป็นต้น ดังนั้น ศาลปกครองจึงควรสร้างกลไกระบบการคัดเลือกตุลาการที่มีความรู้หรือประสบการณ์ดังกล่าวเข้าสู่ระบบให้มากขึ้น

ในการแก้ไขปัญหาคาดผู้ช่วยเหลือด้านเทคนิคในคดีสิ่งแวดล้อมนั้น อาจพิจารณาตัวอย่างในต่างประเทศ เช่น การใช้ระบบผู้พิพากษาสมทบ (Commissioner) ตามระบบศาลสิ่งแวดล้อมออสเตรเลีย หรือที่เรียกว่า Expert lay Judge ตามระบบของสวีเดน⁵ ซึ่งเป็นผู้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านร่วมเป็นองค์คณะให้ศาลวินิจฉัยในเนื้อหาทางเทคนิคของคดี (merit)

⁵ โครงการผลักดันนโยบายสาธารณะเพื่อพัฒนานกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม สถาบันวิจัยรพีพัฒนศักดิ์ สำนักงานศาลยุติธรรม, น. 95.

มิใช่การพิจารณาข้อกฎหมาย⁶ ผู้เขียนเห็นว่า ระบบผู้พิพากษาสมทบเป็นแนวความคิดที่ดี แต่จะต้องสร้างให้ระบบดังกล่าวทำให้เกิดความเชื่อมั่นอย่างแท้จริงในการพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมที่เป็นปัญหาทางเทคนิค โดยให้มีระบบการคัดเลือกบุคคล เข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาหรือตุลาการสมทบที่มีประสิทธิภาพ เช่น การทดสอบความรู้ข้อเขียน คุณสมบัติและประวัติการทำงาน การสัมภาษณ์ เป็นต้น

ดังนั้น สำหรับระบบผู้พิพากษา หรือตุลาการสมทบในศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ จะปรับใช้กับระบบศาลปกครองของไทยได้เพียงใดก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมกันต่อไป⁷

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 5 ว่า เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่นใดที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวน เมื่อเห็นว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลปกครองจะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดได้แล้ว ในทางปฏิบัติ ตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวน (ต. 14) และเสนอบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนดังกล่าวนั้นพร้อมทั้งสำนวนในห้องคดีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามข้อ 60 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และเมื่อองค์คณะได้พิจารณาสำนวนคดีจากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากเห็นว่าไม่มีกรณีใดที่จะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีก ตุลาการหัวหน้าคณะก็จะมีคำสั่งกำหนดวันใดวันหนึ่งเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยศาลต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน⁸ ทั้งนี้ บรรดาคำฟ้องเพิ่มเติม คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นๆ ที่ยื่นต่อศาลภายหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงต้องห้ามมิให้ศาลรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องตามข้อ 62 ประกอบกับข้อ 116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วย

⁶ สุทธิยา เหมือนพะวงศ์, กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม, ธันวาคม 2549, มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ (มสช.), ธันวาคม 2549, น. 21.

⁷ เพิ่งอ้าง, น. 21.

⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 42 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

วิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ล่วงพ้นไปแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดไว้ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณา หากอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดมิได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ตุลาการหัวหน้าคณะก็ต้องส่งสำนวนคดีนั้นไปยังตุลาการผู้แถลงคดีปกครองเพื่อจัดทำคำแถลงการณ์โดยเร็วตามข้อ 63 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง เป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งมิใช่ตุลาการในองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีนั้นโดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี จะเป็นผู้แต่งตั้ง ทั้งนี้ ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุด อาจแต่งตั้งจากตุลาการศาลปกครองชั้นต้น ตามมาตรา 58 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้⁹

ตุลาการผู้แถลงคดี มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครอง ทั้งนี้ ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำความเห็นของตนเองในการวินิจฉัยคดีนั้น แต่คำวินิจฉัยของตุลาการผู้แถลงคดีไม่ผูกพันองค์คณะในการพิจารณาพิพากษา ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีนั้นเรียกว่า “คำแถลงการณ์” ซึ่งประกอบด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเห็นในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีนั้น เพื่อเสนอต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษา และตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องมาชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาในวันนั่งพิจารณาคดีนั้น โดยมีสิทธิที่จะอยู่ร่วมในการพิจารณาและในการประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีนั้นด้วย แต่ไม่มีสิทธิออกเสียงในการวินิจฉัยคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีอาจถูกคัดค้านได้ตามเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม การขอถอนตัวจากคดี การยื่นคำคัดค้านการพิจารณาคำคัดค้าน การสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านงดการปฏิบัติหน้าที่และการสั่งให้ผู้อื่นเข้าปฏิบัติหน้าที่แทน กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสามและวรรคสี่.

โดยหลักการแล้ว ตุลาการผู้แถลงคดีจะต้องจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ อย่างไรก็ตาม หากคดีใดเป็นเรื่องเร่งด่วนเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ยุ่งยากหรือเป็นคำแถลงการณ์เกี่ยวกับคำขอในเรื่องวิธีการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา ตุลาการผู้แถลงคดีจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทนคำแถลงการณ์ที่ทำเป็นหนังสือ หลังจากที่ได้มีการหารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี และตุลาการหัวหน้าคณะแล้วก็ได้ ทั้งนี้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจา นั้น ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์เป็นหนังสือแสดงถึงสาระสำคัญในคำแถลงการณ์ติดไว้ในสำนวนคดีด้วย โดยจะจัดทำขึ้นก่อนหรือหลังการเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้ตามข้อ 62 วรรคสอง ประกอบกับข้อ 116 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีข้อสังเกตว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาชั้นตอนดังกล่าวนี้ไม่จำเป็นต้องกระทำในคดีปกครองทุกคดี เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของระเบียบกำหนดประเภทของคดีปกครองที่มีจำเป็นต้องมีการจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยคดีโดยตุลาการผู้แถลงคดีได้ ตามมาตรา 58 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีได้นั้น กฎหมายกำหนดให้องค์คณะที่พิจารณาพิพากษาในคดีนั้นจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์คณะพิจารณาพิพากษา¹⁰ ซึ่งในทางปฏิบัติเรียกว่า การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้น องค์คณะพิจารณาพิพากษาจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี หลังจากที่ได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้เสร็จสิ้นแล้ว ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกนั้น ศาลปกครองจะแจ้งกำหนดดังกล่าวพร้อมทั้งส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน

¹⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง.

ที่ได้จากคำฟ้อง เอกสารอื่น ๆ ของคู่กรณีรวมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ปรากฏในสำนวนคดีเท่าที่ คู่กรณีจะสามารถเข้าใจได้ รวมทั้งสรุปคำขอของผู้ฟ้องคดีให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวันก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก¹¹

โดยทั่วไปแล้วการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองจะต้องกระทำโดยเปิดเผย อย่างไรก็ตาม ในคดีเรื่องใดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ถ้าศาลปกครองเห็นสมควรจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อเท็จจริง หรือวิธีการต่าง ๆ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนแห่งคดี ซึ่งปรากฏจากคำคู่ความหรือคำแถลงของคู่กรณีหรือคำพยานหลักฐานที่ได้สืบมาแล้ว โดยศาลปกครองอาจมีคำสั่งห้ามประชาชนทั่วไปมิให้เข้าฟัง การพิจารณาคดีของศาลปกครองทั้งหมดหรือบางส่วนแล้วดำเนินการพิจารณาไปโดยไม่เปิดเผย หรือห้ามมิให้ออกโฆษณาข้อเท็จจริงหรือวิธีการต่าง ๆ ที่ว่านั้นก็ได้อีก อย่างไรก็ตาม ไม่ว่า ศาลปกครองจะได้มีคำสั่งดังกล่าวหรือไม่ก็ตาม กฎหมายไม่ให้ออกโฆษณาทั้งหมด หรือแต่บางส่วนแห่งคำพิพากษาหรือย่อเรื่องแห่งคำพิพากษาโดยเป็นกลางและถูกต้องเป็นการ ผิดกฎหมาย เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือ ศีลธรรมอันดีหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ศาลปกครองจะห้ามมิให้มีการเปิดเผยข้อความ ทั้งหมดหรือบางส่วนแห่งคำพิพากษานั้นก็ได้¹²

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีจะไม่มาศาลก็ได้ และไม่ถือเป็นการขาดนัด พิจารณา ดังเช่นในคดีของศาลยุติธรรม เนื่องจากวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองนั้น ไม่ใช่วันสรุปพยาน

เมื่อศาลเริ่มนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ตุลาการเจ้าของสำนวนจะเสนอสรุปข้อเท็จจริง และประเด็นของคดีนั้นก่อน ต่อมาจึงให้คู่กรณีแถลงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ ที่ได้ยื่นไว้ต่อศาลแล้ว ทั้งนี้ให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้แถลงก่อนตามข้อ 85 วรรคหนึ่ง ของระเบียบของ ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คำแถลง ด้วยวาจาของคู่กรณีจะต้องกระชับและอยู่ในประเด็น โดยไม่อาจยกข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอื่น

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง.

¹² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 60.

นอกจากที่ปรากฏในคำแถลงเป็นหนังสือ ในกรณีที่คู่กรณีฝ่ายใดไม่ได้ยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ¹³ แต่ได้มาอยู่ในศาลในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก คู่กรณีฝ่ายนั้นจะแถลงด้วยวาจาได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลหรือศาลสั่งให้แถลงได้¹⁴

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ศาลจะเป็นผู้ซักถามคู่กรณีและพยานในกรณีที่ศาลเห็นสมควรจะรับฟังถ้อยคำของบุคคลใดและเป็นกรณีที่ต้องใช้ล่าม ศาลต้องจัดหาล่ามโดยให้ล่ามมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนเช่นเดียวกับการมาให้ถ้อยคำของพยานผู้เชี่ยวชาญ¹⁵

ในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงและการนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงของคู่กรณีแล้ว ในลำดับถัดไปตุลาการผู้แถลงคดีจะขึ้นชี้แจงด้วยวาจาต่อองค์คณะที่พิจารณาพิพากษาเพื่อประกอบคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้แล้วต่อองค์คณะก่อนกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแล้วแต่กรณี โดยบุคคลซึ่งมิได้รับอนุญาตจากศาลจะอยู่ในห้องพิจารณาในขณะตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาไม่ได้ ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะอนุญาตให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอยู่ในห้องพิจารณาในขณะตุลาการผู้แถลงคดีแถลงการณ์ด้วยวาจาได้

ในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก หากตุลาการผู้แถลงคดีได้รับฟังคำแถลงเป็นหนังสือหรือคำชี้แจงจากคู่กรณีแล้ว เห็นว่ามีข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานทำให้การพิจารณาคดีเปลี่ยนแปลงไปและมีผลกระทบต่อคำแถลงการณ์เป็นหนังสือที่ได้เสนอไว้ก่อนหน้านั้นแล้วนั้น หรือต่อคำแถลงการณ์ด้วยวาจาที่จะเสนอ ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองจะจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือขึ้นใหม่ภายหลังหรือเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาต่อองค์คณะพิจารณาพิพากษาเพื่อพิจารณาในวันอื่นก็ได้¹⁶

¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 85 วรรคสาม.

¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 85 วรรคสาม.

¹⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 86.

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 58 วรรคสอง.

เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะนัดองค์คณะประชุมปรึกษาคดีเพื่อจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีดังกล่าวในวันเดียวกันนั้นหรือวันอื่น¹⁷ ทั้งนี้ ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง กฎหมายกำหนดให้ต้องกระทำโดยตุลาการศาลปกครองหลายคนโดยเป็นไปตามความเห็นของฝ่ายข้างมากซึ่งในกรณีที่ตุลาการในองค์คณะผู้ใดมีความเห็นแย้งก็ให้ทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น¹⁸

มีข้อสังเกตว่า ในการทำคำพิพากษาของศาลปกครองนั้น ในกรณีที่เป็นการพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด หากประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคดีใดสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ หรือเมื่อมีกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดได้โดยมติที่ประชุมใหญ่ก็ให้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ โดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดทุกที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่ใช่ผู้ที่ถูกคัดค้านหรือต้องถอนตัวเพราะมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านแต่ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยประธานศาลปกครองสูงสุดทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมใหญ่ คำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กฎหมายบัญญัติให้เป็นไปตามเสียงข้างมากและถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงชี้ขาด¹⁹

สำหรับในกรณีของศาลปกครองชั้นต้นนั้น กฎหมายให้อำนาจอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะจัดให้มีการวินิจฉัยปัญหาหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นนั้นก็ได้ เช่น คดีที่เกี่ยวข้องกับประชาชนเป็นจำนวนมากหรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ หรือคดีที่มีประเด็นจะต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ เป็นต้น หลักการประชุมใหญ่ของศาลปกครองชั้นต้นมีลักษณะในทำนองเดียวกับการประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด²⁰

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 89.

¹⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 67.

¹⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 68
วรรคสอง.

²⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 94.

ในประเด็นเรื่องการประชุมใหญ่นั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 572/2547 และ 959/2547 วินิจฉัยทำนองเดียวกันว่า การที่จะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดในคดีเรื่องใดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด เป็นอำนาจของประธานศาลปกครองสูงสุดโดยเฉพาะตามมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีจะร้องขอให้มีการประชุมใหญ่เองหาได้ไม่

ในส่วนรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง กำหนดว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

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

- (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

ฯลฯ

มีข้อสังเกตว่า รูปแบบหรือองค์ประกอบของคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นจะต้องมีรูปแบบหรือองค์ประกอบอย่างไร เป็นไปตามมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่กฎหมายในมาตรา 67 ในส่วนที่ศาลว่าด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครองได้ใช้ถ้อยคำว่า “การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ...” ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่าคำสั่งของศาลปกครองตามมาตรา 67 และคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองตามมาตรา 69 นั้น ใช้ถ้อยคำที่ต่างกัน ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่าคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นมีความหมายในทำนองเดียวกัน กล่าวคือ มีผลเช่นเดียวกับคำพิพากษาซึ่งจะต้องกระทำโดยองค์คณะตุลาการศาลปกครอง

ในส่วนของคำพิพากษาหรือคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดีและข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้องนั้น หมายถึงเหตุแห่งการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่เป็นเหตุทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหาย เหตุแห่งการฟ้องคดีหมายถึง การกระทำ คำสั่ง คำวินิจฉัย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งมีผลให้เป็น

ที่เดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีทั้งหมด ส่วนข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง หมายถึงสรุปข้อเท็จจริงของการกระทำหรือคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีว่ากระทำอย่างไร ข้อความแห่งคำสั่งมีอย่างไรบ้าง รวมทั้งความเสียหายของผู้ฟ้องคดีว่ามีอย่างไร สำหรับการรับฟังข้อเท็จจริงนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.111/2547 ว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองที่ใช้ระบบไต่สวน โดยให้ศาลเป็นผู้ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่แท้จริงในคดีที่จะนำมาพิจารณาวินิจฉัย เมื่อได้ข้อเท็จจริงมาแล้วศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มานั้นเพียงพอที่จะรับฟังเป็นที่ยุติในการวินิจฉัย ย่อมเป็นดุลพินิจของศาลที่จะรับฟังข้อเท็จจริงนั้นว่าเป็นอย่างไร ผู้เขียนเห็นว่ากรรับฟังข้อเท็จจริงของศาลปกครองนั้น เนื่องจากการใช้ระบบวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน การรวบรวมพยานหลักฐานและการรับฟังข้อเท็จจริงจึงเป็นบทบาทของตุลาการเจ้าของสำนวนในองค์คณะในการรับฟังข้อเท็จจริงตั้งแต่ในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงจากเอกสารที่คู่กรณีได้ส่งมา รวมทั้งการไต่สวนพยานด้วยตนเองของตุลาการเจ้าของสำนวน และเมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะทำคำวินิจฉัยได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะได้ทำบันทึกสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนและส่งสรุปข้อเท็จจริงไปให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายทราบล่วงหน้าก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไม่น้อยกว่า 7 วัน²¹ ดังนั้น หากคู่กรณีเห็นว่าสรุปข้อเท็จจริงที่ศาลได้รับฟังมานั้นยังมีประเด็นที่ไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้องประการใด คู่กรณีย่อมมีสิทธิที่จะโต้แย้ง เพิ่มเติม หรือแถลงข้อเท็จจริงให้ศาลทราบได้ก่อนหรือในวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก

ในส่วนรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีในส่วนที่เกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดี และข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้องนั้น ในทางปฏิบัติศาลปกครองจะสรุปข้อเท็จจริงโดยย่อพอได้ใจความหรือเข้าใจได้ก็เป็นการเพียงพอแล้ว เนื่องจากข้อเท็จจริงและเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้นคู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้ทราบตั้งแต่ในชั้นการยื่นเอกสารต่างๆ รวมทั้งพยานหลักฐานในคดีต่อศาลตั้งแต่ต้นแล้ว และยังเปิดโอกาสให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายโต้แย้งพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายจนกระทั่งมีการกำหนดวันสิ้นสุดของการแสวงหาข้อเท็จจริง

ในส่วนของรูปแบบคำพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยและในส่วนของคำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดีนั้นเป็นประเด็นเรื่องเดียวกัน ทั้งนี้ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในประเด็นแห่งคดีนั้นจะต้องสอดคล้องกับข้อ 60 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในเรื่องสรุปข้อเท็จจริง

²¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง.

ประเด็นที่ต้องวินิจฉัยและความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวน แต่ในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นในทางปฏิบัติจะมีอยู่ด้วยกัน 3 ส่วนคือ 1. สรุปข้อเท็จจริง 2. ประเด็นที่ต้องวินิจฉัย และ 3. ผลของคำพิพากษาคำบังคับ (ถ้ามี) รวมทั้งค่าธรรมเนียมศาลในกรณีที่คู่กรณีได้รับคืน (ถ้ามี)²² ซึ่งประเด็นเกี่ยวกับอำนาจศาลและเงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองนั้นจะไม่ได้กล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเนื่องจากได้พ้นขั้นตอนของการรับคำฟ้องคดีนั้นไว้พิจารณาจนกระทั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงและได้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกไว้แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องกล่าวไว้ในคำพิพากษาในประเด็นเรื่องอำนาจศาล เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครองอีก ในส่วนของความเห็นในประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับเนื้อหาของคดีนั้น มีความสำคัญที่สุดในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองเนื่องจากจะต้องกล่าวไว้โดยละเอียดถึงข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายโดยชัดแจ้งในทุกประเด็นที่ตั้งไว้ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่า การทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นต้องกระทำไปตามเสียงข้างมาก อย่างไรก็ตาม ตุลาการผู้ที่อยู่ในองค์คณะนั้นเป็นเสียงข้างน้อย ทั้งในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด มีสิทธิที่จะ “ทำความเห็นแย้ง” ติดไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งได้²³ ความเห็นแย้งดังกล่าวหมายถึงองค์คณะฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อย มีสิทธิเสนอความเห็นของฝ่ายตนเองเป็นหนังสือติดไว้ในสำนวน ความเห็นแย้งนี้เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาคดีต่อไปของศาลปกครองสูงสุดหรือเพื่อประโยชน์ในทางวิชาการซึ่งทำให้เกิดการพิจารณาแนวความคิดของกฎหมายปกครองในการค้นคว้าทางวิชาการต่อไปได้ด้วย

รูปแบบของคำพิพากษาและคำสั่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำบังคับ หากผู้ถูกฟ้องคดีเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องระบุในคำบังคับถึงวิธีการที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย²⁴ ซึ่งในการกำหนดคำบังคับของศาลปกครองนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 ซึ่งหากเป็นกรณีที่ศาลปกครองสามารถกำหนดคำบังคับได้ หากผู้ฟ้องคดีเป็นฝ่ายชนะคดี ศาลปกครองก็จะกำหนดคำบังคับซึ่งหมายถึงคำสั่งของศาลปกครองที่กำหนดให้ผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งแพ้คดีปฏิบัติให้เป็นไปตาม

²² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 90.

²³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 67.

²⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 (1).

คำพิพากษาอย่างไรบ้าง และจะต้องเป็นไปตามคำขอที่ผู้ฟ้องคดีขอมาทำคำฟ้องเท่านั้น ทั้งนี้ ศาลปกครองจะพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเกินกว่าคำขอของผู้ฟ้องคดีมิได้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีแพ้คดีกล่าวคือศาลมีคำพิพากษาให้ยกฟ้อง คำบังคับก็ไม่จำเป็นต้องมี

ในส่วนคำบังคับนั้นจะต้องกำหนดเงื่อนไข เงื่อนไข วิธีการให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา ปฏิบัติ และกำหนดระยะเวลาเพื่อให้เวลาและโอกาสที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาตามความจำเป็น การระบุคำบังคับเป็นหน้าที่ของศาลและต้องเป็นกรณีที่คดีนั้นต้องมีการบังคับคดี ซึ่งจะต้องแจ้ง คำบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาทราบ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้อยู่ในศาล ในเวลาที่ศาลอ่านคำพิพากษาที่มีคำบังคับให้ถือว่าลูกหนี้ทราบคำบังคับแล้ว

กรณีคำบังคับในคำพิพากษาเป็นการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้ปฏิบัติตาม คำพิพากษาหรือคำสั่งภายในเวลาที่ศาลกำหนด หากลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตาม จึงจะต้องมีการออกหมายบังคับคดีอีกครั้งหนึ่งเพื่อบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป

ในส่วนรูปแบบของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือ วิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา (ถ้ามี) โดยหลักแล้วคำพิพากษาหรือคำสั่งของ ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยชี้ขาดโดยชัดแจ้งและคำบังคับต้องเป็นไปตามคำพิพากษาและมีลักษณะชัดแจ้งให้ปฏิบัติได้ หากคำพิพากษาชัดแจ้งและเป็นที่น่าพอใจแล้ว ศาลก็ไม่จำเป็นต้อง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาอีก แต่ถ้าหาก คำพิพากษายังไม่ชัดแจ้ง กรณีนี้ศาลปกครองก็อาจจะระบุข้อสังเกตต่างๆ ในเรื่องแนวทางหรือ วิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้²⁵ ทั้งนี้ข้อสังเกตดังกล่าวไม่ใช่ส่วนหนึ่งของ คำพิพากษา

คดีต่อไปนี้เป็นคดีที่ศาลได้ระบุข้อสังเกตในเรื่องแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้ เป็นไปตามคำพิพากษา เช่น

มูลนิธิป้องกันควันพิษและพิทักษ์สิ่งแวดล้อม ได้ฟ้ององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และกรมควบคุมมลพิษ ต่อศาลปกครองกลาง ในเรื่องอันเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครอง ทั้งสองดังกล่าวละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และเป็นการละเมิดของ หน่วยงานทางปกครองที่ปล่อยให้รถยนต์โดยสารประจำทางของ ขสมก. และรถเอกชนร่วมบริการ ปล่อยควันดำออกมาเกินมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด ทำให้เกิดมลพิษทางอากาศที่เป็นอันตราย

²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 (8).

ต่อสุขภาพอนามัยของผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั่วไปในกรุงเทพมหานคร ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ ชสมก. และกรมควบคุมมลพิษปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ และดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานด้านมลพิษทางอากาศที่กรมควบคุมมลพิษกำหนดไว้

คดีนี้ ศาลปกครองกลางพิพากษาให้ ชสมก. ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยไม่ให้รถประจำทางซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของ ชสมก. ก่อให้เกิดมลพิษทางไอเสียเกินมาตรฐานอีก และให้รายงานผลการตรวจวัดไอเสียของรถโดยสารต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด และยกฟ้องกรมควบคุมมลพิษ โดยตุลาการผู้แถลงคดีมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาดำเนินการตามมาตรา 69 (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐกำหนดมาตรฐานกลาง ซึ่งในส่วนของกรมควบคุมมลพิษทางอากาศและเสียงตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มีข้อจำกัดในการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ เนื่องจากยานพาหนะไม่ครอบคลุมถึงรถประจำทาง จึงสมควรเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติการควบคุมมลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ให้ครอบคลุมถึงรถโดยสารประจำทางที่ใช้ในการขนส่งทุกประเภท (คำพิพากษาคดีหมายเลขแดงที่ 1763/2549)

ผู้เขียนมีข้อสังเกตในคำพิพากษานี้ ในส่วนที่ศาลปกครองพิพากษาให้ ชสมก. ผู้ถูกฟ้องคดีรายงานผลการตรวจวัดไอเสียของรถโดยสาร ชสมก. ต่อศาลทุก 3 เดือน เป็นเวลา 1 ปี นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น น่าจะเป็นการพิพากษาที่เกินคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดี เนื่องจากผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอให้ศาลบังคับเช่นนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า คดีสิ่งแวดล้อมโดยส่วนใหญ่มีผลกระทบอย่างมากต่อประโยชน์สาธารณะของประชาชน ดังนั้น หากถือหลักกระบวนวิธีพิจารณาความโดยเคร่งครัดจนเกินไป อาจทำให้การเยียวยาคดีสิ่งแวดล้อมเกิดข้อจำกัด เช่น มีข้อเท็จจริงปรากฏต่อศาลว่า จำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องไม่ถูกต้อง หรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เพียงพอต่อการเยียวยาความเสียหายตามคำฟ้อง ในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 รวมทั้งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้ครอบคลุมในเรื่องดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันกฎหมายวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคได้ผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติแล้ว อยู่ในระหว่างการประกาศใช้เป็นกฎหมาย ได้นำหลักการพิพากษาเกินคำขอมาใช้ รวมทั้งในร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดลอม พ.ศ. ... ที่คณะผู้วิจัยได้จัดทำขึ้น²⁶ ซึ่งผู้เขียนได้นำเสนอไว้ในภาคผนวก และจะได้กล่าวในข้อเสนอแนะของบทที่ 8 ต่อไป

ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคสอง กำหนดว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองจะต้องลงลายมือชื่อตุลาการศาลปกครองที่นั่งพิจารณาและพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งนั้น แต่ถ้าตุลาการศาลปกครองคนใดมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย จากหลักกฎหมายดังกล่าวเห็นได้ชัดเจนว่าในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลปกครองนั้นจะต้องลงชื่อตุลาการที่ร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาคดีมาด้วยกันเท่านั้น ตุลาการอื่นที่ไม่เคยร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาคดีมาด้วยจะมาลงชื่อร่วมเป็นองค์คณะในคำพิพากษามีได้ นอกจากนั้น กฎหมายยังได้แก้ไขปัญหาในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองคนใดคนหนึ่งมีเหตุจำเป็นไม่สามารถลงลายมือชื่อในคำพิพากษาได้ โดยให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี จดแจ้งเหตุดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นด้วย เช่น กรณีตุลาการเจ็บป่วยไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าในคดีปกครอง กฎหมายบัญญัติว่า ก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครอง จะต้องมีการนั่งพิจารณาคดีอย่างน้อยหนึ่งครั้งหรือที่เรียกกันว่าการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก²⁷ จึงมีประเด็นว่าหลังจากที่องค์คณะพิพากษาในคดีนั้นได้นั่งพิจารณาคดีแล้วเสร็จ ก่อนที่มีการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตุลาการท่านหนึ่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้หรือเจ็บป่วย ทำให้คดีนั้นไม่อาจมีคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ เนื่องจากการพิจารณาคดีเสร็จแล้ว ดังนั้นการจัดตั้งตุลาการในองค์คณะเพิ่มให้ครบองค์คณะ ตุลาการที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเติมภายหลังก็จะเริ่มพิจารณาและมีคำพิพากษาไม่ได้เนื่องจากไม่ได้เป็นผู้ร่วมพิจารณาคดีร่วมกับองค์คณะมาก่อนในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก ดังนี้ จึงอาจแก้ไขได้โดยอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือประธานศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีจดแจ้งเหตุจำเป็นที่ไม่สามารถลงลายมือชื่อใน

²⁶ รายงานความก้าวหน้าโครงการ “การศึกษาแบบมีส่วนร่วมเพื่อยกย่องพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทรัพยากรธรรมชาติ พ.ศ.” เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 14 พฤษภาคม 2550.

²⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคหนึ่ง.

คำพิพากษาหรือคำสั่งไว้²⁸ ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองนั้นยึดหลักของการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเป็นสำคัญ ซึ่งต่างจากระบบของศาลยุติธรรมซึ่งถือหลักกระบวนการพิจารณาคดีเท่านั้น โดยไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเหมือนดังเช่นในการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครอง

ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าศาลปกครองจะต้องมีการกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกทุกครั้งคือน้อยหนึ่งครั้ง อาจมีผลต่อการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ทำให้คดีมีความล่าช้าออกไปอีกได้ เนื่องจากในบางคดีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ศาลต้องใช้วินิจฉัยในประเด็นเนื้อหาแห่งคดีเพียงพอแล้ว จากการใช้การแสวงหาข้อเท็จจริง อีกทั้งเนื้อหาและประเด็นแห่งคดีไม่ใช่คดีที่มีปัญหายุ่งยากซับซ้อนที่คู่กรณีมีข้อโต้แย้งคัดค้านหรือชี้แจงเพิ่มเติมต่อองค์คณะอีก ดังนั้น หากศาลปกครองไม่จำเป็นต้องมีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในคดีปกครองดังกล่าวข้างต้น ก็จะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นไปด้วยความรวดเร็วและลดขั้นตอนของการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก โดยควรแก้ไขปรับปรุงกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดให้มีการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรก และจัดทำคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีเฉพาะคดีที่มีความสำคัญเท่านั้น ซึ่งจะช่วยลดภาระหน้าที่ของตุลาการผู้แถลงคดี โดยตุลาการผู้แถลงคดีจะได้มีโอกาสไปปฏิบัติหน้าที่ในฐานะตุลาการเจ้าของสำนวนในองค์คณะ ทำให้คดีที่ค้างอยู่ในระหว่างการพิจารณาเพิ่มสูงขึ้นในแต่ละปีนั้นได้มีการพิจารณาและพิพากษาได้รวดเร็วยิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ในส่วนของการนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคสาม กำหนดว่า เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองในศาลปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในการนี้ให้ศาลปกครองแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควร จากหลักกฎหมายดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า เมื่อศาลปกครองได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองโดยเปิดเผยในวันใดแล้ว ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยศาลปกครองต้องแจ้ง

²⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคสอง.

คู่มือที่ทราบกำหนดวันอ่านผลของคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร²⁹ ในส่วนที่กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง” หมายถึง วันอ่านผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง ไม่ใช่วันที่ลงชื่อในคำพิพากษาซึ่งมีความหมายเช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากในวันอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นไม่มีคู่มือมาศาลในวันนัดอ่านดังกล่าว ให้ศาลงดการอ่านและจดยางานกระบวนการพิจารณาว่าในการอ่านคำพิพากษาโดยไม่มีคู่มือมาศาลและให้แจ้งการอ่านและลงลายมือชื่อตุลาการไว้ในรายงานกระบวนการพิจารณา³⁰ ทั้งนี้ได้มีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ 776/2547 วินิจฉัยว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้แจ้งให้คู่มือทั้งหมดรวมทั้งผู้ฟ้องคดีทราบกับกำหนดวันนัดอ่านผลคำพิพากษาในวันที่ 23 ธันวาคม 2546 เวลา 13.30 นาฬิกา โดยชอบแล้ว แต่ผู้ฟ้องคดีไม่มาศาลในวันนัดดังกล่าว และศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาให้คู่มือที่มาศาลฟังในวันนั้นแล้ว กรณีจึงถือได้ว่าศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาในวันดังกล่าวตามมาตรา 69 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่คู่มือมิได้มาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองในวันนัดดังกล่าวนั้น ศาลปกครองจะดำเนินการเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างไรต่อไปนั้น ได้มีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ 20/2548 วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้ศาลมีหน้าที่จะต้องส่งคำพิพากษาให้คู่มือทราบ ศาลปกครองมีหน้าที่เพียงแจ้งให้คู่มือทราบถึงกำหนดวันนัดอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการล่วงหน้าตามสมควร ตามมาตรา 69 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และสำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่จัดให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองไว้ที่ศาลปกครองเพื่อให้ประชาชนเข้าตรวจดูหรือขอสำเนาที่มีการรับรองถูกต้องตามมาตรา 69 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ของคู่มือที่จะต้องมาฟังคำพิพากษาหรือคำสั่ง ขอตรวจหรือขอรับสำเนาที่มีการ

²⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคสาม.

³⁰ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคสี่.

รับรองถูกต้อง ดังนั้น เมื่อศาลไม่ต้องมีคำสั่งให้ส่งสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ไปให้คู่กรณีทราบ สำนักงานศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ในการส่งสำเนาคำพิพากษา ไปให้คู่กรณีทราบ

ในส่วนที่เกี่ยวกับรูปแบบในการจัดทำคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีมติที่ประชุมใหญ่ กำหนดรูปแบบคำพิพากษาศาลปกครองไว้ว่า รูปแบบคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดมีรายละเอียดตามแบบพิมพ์ (ต. 22) ซึ่งประกอบด้วย การสรุปความ ในส่วนของคำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำให้การเพิ่มเติม คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า และคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ในการทำคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนั้น ควรมีรายละเอียดตามแบบพิมพ์ (ต. 22) ดังกล่าว แต่ควรสรุปความในแต่ละลำดับขั้นตอนให้สั้น กระชับโดยมีเนื้อหาสาระสำคัญครบถ้วนสมบูรณ์

3. อำนาจของศาลในการพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเรื่องคำขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับนั้นว่า การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจะต้องมีคำขอทำคำฟ้องเพื่อขอให้ศาลกำหนดค่าบังคับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ค่าบังคับที่ศาลปกครองจะกำหนดให้ได้นั้นจะต้องเป็นกรณีที่กฎหมายระบุไว้กรณีใดกรณีหนึ่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) ถึง (5) เท่านั้น³¹

คำพิพากษาของศาลปกครองก็เหมือนกับคำพิพากษาของศาลโดยทั่วไปคือ มีอำนาจบังคับตามสิ่งที่ได้ตัดสินไปแล้ว และต้องสันนิษฐานว่าคำพิพากษานั้นชอบด้วยกฎหมายและให้ถือว่าเป็นที่สุด เว้นแต่จะถูกศาลที่มีฐานะสูงกว่าพิพากษากลับหรือแก้ ในการทำคำพิพากษานั้นศาลจะต้องมีเหตุผลของคำพิพากษาและส่วนของคำสั่งหรือค่าบังคับทำคำพิพากษา ทั้งนี้ เหตุผลของคำพิพากษาจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนในเหตุผลของคำวินิจฉัยในประเด็นที่คู่กรณี

³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72..

ได้กล่าวอ้างและโต้แย้งขึ้นเป็นประเด็นข้อพิพาทในทุกประเด็นที่ได้กล่าวอ้างขึ้น ซึ่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายและจะต้องไม่พิพาทหรือมีคำสั่งเกินไปกว่าคำฟ้องหรือคำขอท้ายฟ้องนั้นด้วย

โดยหลักแล้ว คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลที่ได้พิพาทหรือมีคำสั่งนั้นเท่านั้น (Inter party) ไม่ผูกพันบุคคลภายนอก เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คำพิพากษาของศาลปกครองนั้นมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีที่เกี่ยวข้องกับสัญญาทางปกครองเท่านั้น แต่ไม่ถูกผูกพันบุคคลภายนอกที่มีได้เกี่ยวข้องในสัญญาทางปกครองด้วย อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวมีข้อยกเว้นอยู่สองประการคือ

กรณีที่หนึ่ง คำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองย่อมมีผลผูกพันบุคคลเป็นการทั่วไป (Erga Omnes)

กรณีที่สอง คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองนั้นผูกพันบุคคลภายนอกตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 71 ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) ในคำพิพากษาให้บุคคลใดออกไปจากสถานที่ใด ให้ใช้บังคับตลอดถึงบริวารของผู้ที่อยู่ในสถานที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้นั้นจะพิสูจน์ได้ว่าตนมีสิทธิพิเศษอื่น

(2) ถ้าบุคคลใดได้เข้าเป็นผู้ค้าประกันในศาลเพื่อการดำเนินการใด ๆ ตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้คำพิพากษาหรือคำสั่งใช้บังคับแก่การประกันนั้นได้โดยไม่ต้องฟ้องผู้ค้าประกันใหม่

(3) คำพิพากษาหรือคำสั่งเกี่ยวกับสถานะหรือความสามารถของบุคคลหรือนิติบุคคลบุคคลภายนอกจะยกขึ้นอ้างหรือใช้ยันกับบุคคลภายนอกก็ได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิดีกว่า

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งที่เกี่ยวกับสิทธิแห่งทรัพย์สินใด ๆ คู่กรณีที่เกี่ยวข้องอาจอ้างกับบุคคลภายนอกได้ เว้นแต่บุคคลภายนอกจะมีสิทธิที่ดีกว่า

นอกจากนี้ คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไข กลับหรือดลเสีย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น กฎหมายบัญญัติให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ก็ให้รอการบังคับไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ตามมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

4. ผลของคำพิพากษาหรือคำสั่ง

ในการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองในศาลปกครองนั้น ตุลาการศาลปกครองมีอำนาจบังคับเหนือฝ่ายปกครองที่สามารถมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งหรือกฎที่ออกโดยฝ่ายปกครองได้ คำพิพากษาของศาลปกครองที่ให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ใช้บังคับแก่ฝ่ายปกครองซึ่งฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิที่จะปฏิเสธ โดยถือว่าตุลาการศาลปกครองเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในขั้นที่สุดหรือเรียกว่าเป็นคำตอบสุดท้ายหรือคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด อย่างไรก็ตามในการใช้อำนาจของตุลาการศาลปกครองนั้นมีหลักอยู่ว่า ตุลาการศาลปกครองจะไม่เข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายปกครองเสียเองมิฉะนั้นจะขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้น ตุลาการศาลปกครองจึงมีอำนาจแต่เพียงเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนการกระทำที่ถูกโต้แย้งเท่านั้น แต่ทั้งนี้ผลของการเพิกถอนคำสั่งหรือกฎ ฝ่ายปกครองจะต้องไปพิจารณาเองว่าจะออกคำสั่งหรือกฎใหม่ให้ถูกต้องหรือไม่ โดยฝ่ายปกครองยังคงมีอำนาจในการตัดสินใจ

โดยทั่วไปคำพิพากษาจะมีผลบังคับนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือวันที่ได้อ่านคำพิพากษา และจะมีผลบังคับเมื่อคู่กรณีได้ทราบคำพิพากษาหรือว่าได้ทราบผลแห่งคำพิพากษานั้นแล้ว อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นนั้น กรณียังไม่เป็นที่ยุติ ทั้งนี้จะต้องรอการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองชั้นต้นไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือหากมีการอุทธรณ์ของคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นก็จะให้รอไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด ตามมาตรา 70 วรรคสอง³² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ในการอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น มาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว³³ กำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษาจึงเป็นช่วงของเวลาที่ยังไม่อาจบังคับคดีได้เนื่องจากคดียังไม่ถึงที่สุด และหากคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุดไว้ ศาลปกครองชั้นต้นก็ต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษาต่อไป

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 70 วรรคสอง.

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73.

มีข้อสังเกตว่า กำหนดระยะเวลาการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดไว้ว่า ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้มีแนวคำวินิจฉัยไว้ในคำสั่งที่ 391/2548 ว่า ศาลปกครองไม่มีอำนาจยื่นหรือขยายระยะเวลาในการยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาตามมาตรา 73 ได้ เนื่องจากระยะเวลา 30 วัน ตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่ใช่เป็นระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือตามที่ศาลกำหนด ตามระเบียบข้อ 6 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่าการจำกัดระยะเวลาในการอุทธรณ์สามสิบวันโดยที่มีอาจขยายระยะเวลาได้ จะทำให้ผู้อุทธรณ์มีเวลาจำกัดในการทำคำอุทธรณ์โดยเฉพาะในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีความซับซ้อนและเนื้อหาของคดีที่เกี่ยวข้องกับการเทคนิค และพยานหลักฐานต่างๆ เป็นจำนวนมาก จึงควรปรับปรุงแก้ไขกฎหมายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนที่เกี่ยวกับระยะเวลาการอุทธรณ์ให้มีบทบัญญัติในการให้ศาลมีอำนาจที่จะขยายเวลาในการยื่นคำอุทธรณ์คำพิพากษาได้เช่นเดียวกับการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ถือว่าเป็นเด็ดขาดและถึงที่สุดแล้ว และคู่กรณีผู้คนที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อย่างไรก็ตาม ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาในกรณีเช่นนี้จะต้องดูต่อไปด้วยว่าคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดนั้นได้กำหนดระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับด้วยว่าถึงกำหนดแล้วหรือไม่ จึงจะบังคับคดีต่อไปได้ ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้หน่วยงานทางปกครองดำเนินการปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในกำหนดสามสิบวัน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้น การบังคับคดีจะเริ่มการบังคับคดีได้ก็ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา เป็นต้น

5. การแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่ง

โดยทั่วไปเมื่อศาลได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีใด ๆ แล้ว ให้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีนั้นมีลักษณะเสร็จเด็ดขาดหรือเป็นที่สุดแล้ว ตั้งแต่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรืออ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีนั้น และห้ามมิให้ศาลมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีได้อีกในภายหลังเว้นแต่จะมีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีนั้น แต่อย่างไรก็ตาม ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 95 ได้กำหนดว่า ถ้าในคำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีใดมีข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อย เช่น มีข้อผิดพลาดในเรื่องรายละเอียดเกี่ยวกับวันที่ ตัวเลข หรือชื่อบุคคล เป็นต้น ซึ่งถือว่าเป็นข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลงเล็กน้อย ในกรณีนี้เมื่อศาลปกครองได้พบเห็นข้อผิดพลาดดังกล่าวเองหรือเมื่อกรณีได้มีคำขอให้ศาลทราบถึงข้อผิดพลาดนั้น ศาลปกครองจะมีคำสั่งให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือผิดหลงเล็กน้อยนั้นให้ถูกต้องก็ได้ อย่างไรก็ตาม ถ้าหากคดีนั้นได้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งซึ่งขาดคดีดังกล่าวอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือข้อผิดพลาดเล็กน้อยเป็นอำนาจของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้การทำคำสั่งเพิ่มเติมข้อผิดพลาดหรือข้อผิดหลงเล็กน้อยข้างต้น จะต้องไม่เป็นการกลับหรือแก้คำวินิจฉัยในคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม นอกจากนี้เมื่อได้มีคำสั่งแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ห้ามมิให้มีการคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งเดิม เว้นแต่จะได้คัดค้านคำสั่งเพิ่มเติมนั้นรวมไปไว้ด้วย

6. การอุทธรณ์คำสั่งและคำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คู่กรณีอาจอุทธรณ์คัดค้านต่อศาลปกครองสูงสุดได้ อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดจะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่ มีเงื่อนไขที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับคำอุทธรณ์ไว้พิจารณาได้หรือไม่ 4 ประการคือ

- 6.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อาจอุทธรณ์ได้
- 6.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำอุทธรณ์
- 6.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์
- 6.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของคำอุทธรณ์

6.1 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อาจอุทธรณ์ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้นั้นจะต้องเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่กฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด³⁴ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งระหว่างพิจารณา ผู้อุทธรณ์ต้องกระทำพร้อมกับการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล³⁵ เว้นแต่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จะได้กำหนดให้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ เช่น คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่สั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองอันจะมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณา หรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษา เป็นต้น

6.2 เงื่อนไขเกี่ยวกับคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นจะต้องกระทำเป็นหนังสือและต้องระบุรายการดังต่อไปนี้³⁶

- (1) ชื่อผู้อุทธรณ์และคู่กรณีในการอุทธรณ์
- (2) ข้อคัดค้านหรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น
- (3) คำขอของผู้อุทธรณ์
- (4) ลายมือชื่อผู้อุทธรณ์

³⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 100 วรรคหนึ่ง.

³⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 100 วรรคสอง.

³⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 101.

(5) ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่จะยกขึ้นอ้างอิงในการยื่นคำอุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์จะต้องกล่าวไว้โดยชัดแจ้งในคำอุทธรณ์ และต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับปัญหาอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ผู้อุทธรณ์จะยกปัญหาดังกล่าวนั้นขึ้นกล่าวคำในอุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้ นอกจากนี้ ผู้อุทธรณ์จะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ด้วย โดยถ้าทนายทนายในชั้นอุทธรณ์เป็นอย่างเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามทนายทนายเช่นเดียวกับในศาลปกครองชั้นต้น แต่หากผู้อุทธรณ์พอใจตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นบางส่วน ทนายทนายในชั้นอุทธรณ์ต่ำกว่าในศาลปกครองชั้นต้น ผู้อุทธรณ์ก็ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลตามส่วนทนายทนายที่ต่ำนั้น อย่างไรก็ตาม ผู้อุทธรณ์มีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์โดยยื่นคำร้องขอให้ศาลยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้³⁷

6.3 เงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาในการอุทธรณ์

การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาดจากศาล และในกรณีการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งระหว่างพิจารณาที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ผู้อุทธรณ์ระหว่างพิจารณาได้ ผู้อุทธรณ์จะต้องยื่นอุทธรณ์ภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง หากมิได้มีการอุทธรณ์ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเป็นอันถึงที่สุด³⁸

³⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 41/2.

³⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

6.4 เงื่อนไขเกี่ยวกับลักษณะของคำอุทธรณ์

คำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต้องมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้³⁹

6.4.1 การยื่นคำอุทธรณ์และการตรวจคำอุทธรณ์เบื้องต้น

ผู้อุทธรณ์ต้องยื่นคำอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น โดยยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์แล้วเจ้าหน้าที่จะออกไปรับอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์แล้วดำเนินการตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น หากเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลก็จะเสนอคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจคำอุทธรณ์แล้วเห็นว่าไม่สมบูรณ์ครบถ้วน เช่น คำอุทธรณ์นั้นมิได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วน หรือกรณีอื่นใดที่คำอุทธรณ์นั้นสามารถแก้ไขได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ศาลจะแนะนำให้ผู้อุทธรณ์ไปดำเนินการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือคำอุทธรณ์นั้นต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือผู้อุทธรณ์ไม่ดำเนินการแก้ไขคำอุทธรณ์หรือไม่ชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลก็จะบันทึกเหตุผลดังกล่าวไว้แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการต่อไป⁴⁰ เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นได้รับคำอุทธรณ์จากพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลแล้วจะดำเนินการส่งคำอุทธรณ์นั้นไปยังองค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองชั้นต้นขององค์คณะใดองค์คณะหนึ่ง และตุลาการหัวหน้าคณะนั้นจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนใดคนหนึ่งเป็น

³⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสาม.

⁴⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 102.

ตุลาการเจ้าของสำนวนเพื่อดำเนินการตรวจคำอุทธรณ์⁴¹ ในการตรวจคำอุทธรณ์นี้ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนและหากเป็นคำอุทธรณ์ที่จะต้องชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ชำระค่าธรรมเนียมศาลครบถ้วนแล้ว ก็จะเสนอให้องค์คณะนั้นมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์นั้นไปยังศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป⁴² แต่ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งเป็นกรณีที่ผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้หรือในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะมีคำสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด หรือข้อที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนนั้นเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะเสนอให้องค์คณะมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าว⁴³

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำอุทธรณ์ของผู้อุทธรณ์นั้น ผู้อุทธรณ์มีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำอุทธรณ์ดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งนั้น และเมื่อได้รับคำร้องดังกล่าวแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะต้องรีบส่งคำร้องดังกล่าวพร้อมด้วยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ และคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลัน ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเป็นการจำเป็นที่จะต้องตรวจสอบสำนวน ศาลปกครองสูงสุดก็มีอำนาจสั่งให้ศาลปกครองชั้นต้นส่งสำนวนคดีไปยังศาลปกครองสูงสุด เมื่อได้รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับอุทธรณ์แล้ว ประธานศาลปกครองสูงสุดก็จะส่งคำร้องให้องค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองสูงสุดขององค์คณะใดองค์หนึ่งเพื่อพิจารณาคำร้อง และมีคำสั่งยื่น

⁴¹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 104 วรรคหนึ่งและวรรคสอง.

⁴² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 104 วรรคสอง และข้อ 6.

⁴³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 104 วรรคสอง.

ตามคำสั่งไม่รับอุทธรณ์ของศาลปกครองชั้นต้น หรือมีคำสั่งรับอุทธรณ์แล้วแต่กรณี และส่งคำสั่งดังกล่าวให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านให้ผู้อุทธรณ์ทราบ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้อ่านคำสั่งดังกล่าวแล้ว ก็จะแจ้งการอ่านไปยังศาลปกครองสูงสุดทราบ ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับอุทธรณ์ ถือว่าวันที่ได้รับแจ้งนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้น⁴⁴

6.4.2 อำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาอุทธรณ์

การพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิพากษาหรือมีคำสั่งในกรณีดังต่อไปนี้⁴⁵

(1) หากเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นไม่สมบูรณ์ครบถ้วนและเป็นกรณีที่ไม้อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ศาลปกครองสูงสุดก็จะพิพากษาให้ยกอุทธรณ์นั้น โดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นแห่งอุทธรณ์

(2) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นถูกต้องแล้ว ไม่ว่าจะด้วยเหตุเดียวกันหรือเหตุอื่นก็ตาม ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

(3) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นไม่ถูกต้อง ศาลปกครองสูงสุดก็จะพิพากษาหรือมีคำสั่งกลับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(4) หากเห็นว่าคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นถูกต้องบางส่วนและผิดบางส่วน ศาลปกครองสูงสุดก็จะพิพากษาหรือมีคำสั่งแก้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยพิพากษาหรือมีคำสั่งยืนบางส่วน กลับบางส่วน และพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในส่วนที่กลับนั้น

⁴⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 105.

⁴⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 111.

อำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น รวมถึงอำนาจในกรณีดังต่อไปนี้ด้วย⁴⁶

(1) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนที่ว่าด้วยการทำคำพิพากษาหรือคำสั่ง และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเหตุอันสมควร ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วส่งสำนวนคดีคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อให้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ ในกรณีเช่นนี้ ศาลปกครองชั้นต้นอาจประกอบด้วยตุลาการศาลปกครองอื่นนอกจากที่ได้พิพากษาหรือมีคำสั่งมาแล้ว และคำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นี้อาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีเป็นอย่างอื่นนอกจากคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถูกยกก็ได้

(2) เมื่อคดีปรากฏเหตุที่มีได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ในส่วนที่ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือมีเหตุที่ศาลได้ปฏิเสธการไต่สวนพยานตามที่ผู้อุทธรณ์มีคำขอ และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเหตุอันสมควร ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น แล้วกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่นหรือศาลปกครองชั้นต้นอื่นใดตามที่เห็นสมควร พิจารณาคดีใหม่นั้นทั้งหมดหรือบางส่วนและพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่

(3) เมื่อคดีปรากฏเหตุว่าข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองชั้นต้นรับฟังมาไม่พอแก่การวินิจฉัยชี้ขาดคดี และศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าเหตุอันสมควร ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งยกคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น และกำหนดให้ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งประกอบด้วยตุลาการศาลปกครององค์คณะเดิมหรือตุลาการศาลปกครองอื่นพิจารณาคดีนั้นใหม่ทั้งหมดหรือบางส่วน โดยดำเนินการตามคำชี้ขาดของศาลปกครองสูงสุด แล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปตามรูปคดี

⁴⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 112.

ในคดีดังกล่าวข้างต้นที่ศาลปกครองชั้นต้นได้พิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ในกรณีต่าง ๆ ตามข้อ (1) ถึงข้อ (3) นี้ คู่กรณีมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งใหม่นั้นได้⁴⁷ และในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้ส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้นเพื่อดำเนินการกระบวนพิจารณาหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจที่จะยกเว้นมิให้ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีหลังนี้ได้ตามที่เห็นสมควร⁴⁸

ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้น และผู้อุทธรณ์มีคำขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราว ถ้าศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นทำให้หรือจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือต่อสิทธิของผู้อุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจสั่งระงับคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองชั้นต้นไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำสั่งอุทธรณ์นั้น⁴⁹

6.4.3 การดำเนินกระบวนพิจารณาอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อได้รับคำอุทธรณ์จากศาลปกครองชั้นต้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดจะลงทะเบียนคดีในสารบบความของศาลปกครองสูงสุด แล้วเสนอคำอุทธรณ์นั้นต่อประธานศาลปกครองสูงสุดเพื่อจ่ายสำนวนคดีแก่องค์คณะพิจารณาพิพากษาในศาลปกครองสูงสุด องค์คณะใดองค์คณะหนึ่งต่อไป⁵⁰ ทั้งนี้ ในการจ่ายสำนวนอุทธรณ์นั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับการจ่ายสำนวนคำฟ้องโดยประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นตามหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีไปยังองค์คณะ ตามมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้ง

⁴⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 112 วรรคสอง.

⁴⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 113.

⁴⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 115.

⁵⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 107.

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵¹ นอกจากนี้ ตุลาการศาลปกครองสูงสุด ในองค์คณะพิจารณาพิพากษาอาจถูกคัดค้านได้เช่นเดียวกับการคัดค้านผู้พิพากษาที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง รวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นของศาลปกครองสูงสุดนั้นมีขั้นตอนเช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในชั้นการฟ้องคดีของศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด กล่าวคือ มีขั้นตอนในการตรวจคำอุทธรณ์ การแสวงหาข้อเท็จจริง การจัดทำสรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายและข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยอุทธรณ์ การนั่งพิจารณาคดีอุทธรณ์ การประชุมปรึกษาคดีและทำคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์ และการอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์ ทั้งนี้ การดำเนินกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แต่ละขั้นตอน ศาลปกครองสูงสุดได้นำหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองที่กำหนดยุติสำหรับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีปกครองในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุดมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁵²

ในการตรวจคำอุทธรณ์นั้น เมื่อองค์คณะของศาลปกครองสูงสุดได้รับสำนวนคดีต่อจากประธานศาลปกครองสูงสุดแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะจะแต่งตั้งตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งคนใดเป็นตุลาการเจ้าของสำนวน โดยตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องตรวจคำอุทธรณ์ หากเห็นว่าคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งรับไว้พิจารณาเป็นคำอุทธรณ์ที่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วนซึ่งผู้อุทธรณ์อาจแก้ไขได้หรือผู้อุทธรณ์ชำระค่าธรรมเนียมศาลในชั้นอุทธรณ์ไม่ครบถ้วน ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะสั่งให้ผู้อุทธรณ์แก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการแก้ไขหรือชำระค่าธรรมเนียมศาลให้ครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือข้อที่ไม่สมบูรณ์เป็นกรณีที่ไม่อาจแก้ไขให้ถูกต้องได้ หรือเป็นคำอุทธรณ์ที่ต้องห้ามตามกฎหมายหรือยื่นโดยผิดระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณา

⁵¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56.

⁵² ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 118.

คดีปกครอง ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะเสนอให้องค์คณะสั่งยกอุทธรณ์นั้นเสีย⁵³ แต่หากในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าอุทธรณ์นั้นมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะเสนอองค์คณะเพื่อมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์และจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ⁵⁴

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงในชั้นอุทธรณ์นั้น ตุลาการเจ้าของสำนวนของศาลปกครองสูงสุดมีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น โดยตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดจะเริ่มต้นแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีจากคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้านคำแก้อุทธรณ์ และคำอุทธรณ์เพิ่มเติม ทั้งนี้ หากตุลาการเจ้าของสำนวนของศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์นั้นเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วนและมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เป็นสาระสำคัญอันควรได้รับการวินิจฉัย ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะส่งสำเนาอุทธรณ์ให้คู่กรณีในอุทธรณ์ทำคำแก้อุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำอุทธรณ์หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่คู่กรณีในชั้นอุทธรณ์จะยกขึ้นอ้างอิงในคำแก้อุทธรณ์นั้นจะต้องเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น แต่ถ้าหากปัญหาข้อใดเป็นปัญหาอันเกี่ยวด้วยความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือปัญหาเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ คู่กรณีในอุทธรณ์จะยกปัญหาข้อนั้นขึ้นกล่าวในคำแก้อุทธรณ์หรือในชั้นอุทธรณ์ก็ได้⁵⁵

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาในการแก้อุทธรณ์ หรือคู่กรณีในอุทธรณ์ที่ยื่นคำแก้อุทธรณ์แล้ว หากตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าไม่มีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในอุทธรณ์ได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนแล้วเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมทั้งสำนวนคดีอุทธรณ์ให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป⁵⁶ แต่ในกรณีที่

⁵³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 108.วรรคหนึ่ง.

⁵⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 108 วรรคสอง.

⁵⁵ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 109.

⁵⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 110.

ที่ตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่า ข้อเท็จจริงจากสำนวนคดี คำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ยังไม่เพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้ ตุลาการเจ้าของสำนวนก็จะดำเนินการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เช่น ส่งสำเนา คำแก้อุทธรณ์ไปยังผู้อุทธรณ์เพื่อให้ผู้อุทธรณ์คัดค้านหรือยอมรับ คำแก้อุทธรณ์ ส่งสำเนา คำคัดค้าน คำแก้อุทธรณ์ไปให้คู่กรณีในอุทธรณ์ยื่นคำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม เป็นต้น ตลอดจนแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ หรือพยานหลักฐานอื่นนอกเหนือจากพยานหลักฐานของคู่กรณีที่ปรากฏในคำอุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้าน คำแก้อุทธรณ์ เป็นต้น และเมื่อได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงตามขั้นตอนต่าง ๆ จนเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มาเพียงพอที่จะพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนจะจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนและเสนอบันทึกดังกล่าวพร้อมทั้งสำนวนคดีให้องค์คณะเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป ทั้งนี้บันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนในศาลปกครองสูงสุดจะมีลักษณะเช่นเดียวกับบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนทั่วไปของศาลปกครองชั้นต้น โดยประกอบด้วยสรุปข้อเท็จจริง ประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยและในส่วนของความเห็นของตุลาการเจ้าของสำนวนในประเด็นที่ไม่ต้องวินิจฉัยและคำขอของผู้อุทธรณ์⁵⁷ ทั้งนี้ สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนจะต้องส่งให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน ก่อนวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองสูงสุด

เมื่อองค์คณะของศาลปกครองสูงสุดได้รับบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนรวมทั้งสำนวนคดีอุทธรณ์จากตุลาการเจ้าของสำนวนแล้ว หากองค์คณะเห็นว่าไม่มีกรณีที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะของศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำสั่งกำหนดให้วันใดวันหนึ่งเป็นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดีนั้น โดยศาลปกครองสูงสุดต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 10 วัน ทั้งนี้ คำอุทธรณ์เพิ่มเติม คำแก้อุทธรณ์ คำคัดค้าน คำแก้อุทธรณ์ คำแก้อุทธรณ์เพิ่มเติม รวมทั้งพยานเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ที่ยื่นต่อศาลหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ห้ามมิให้ศาลปกครองสูงสุดรับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดีและไม่ต้องส่งสำเนาให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องทราบอีก⁵⁸

⁵⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 60 วรรคสอง ประกอบกับข้อ 116.

⁵⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 62 ประกอบกับข้อ 116.

เมื่อกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ล่วงหน้าไปแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะ ศาลปกครองสูงสุดจะส่งสำนวนคดีอุทธรณ์พร้อมบันทึกตุลาการเจ้าของสำนวนของ ศาลปกครองสูงสุดไปให้ประธานศาลปกครองสูงสุดพิจารณา หากประธานศาลปกครองสูงสุด ไม่ได้สั่งการเป็นอย่างอื่น ตุลาการหัวหน้าคณะของศาลปกครองสูงสุดจะต้องส่งสำนวนคดีอุทธรณ์ ให้ตุลาการผู้แถลงคดีปกครอง เพื่อจัดทำคำแถลงการณ์สรุปข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และ ข้อเสนอแนะในการวินิจฉัยอุทธรณ์โดยเร็ว มีข้อสังเกตว่าตุลาการผู้แถลงคดีปกครองของ ศาลปกครองสูงสุดนั้นจะแต่งตั้งจากตุลาการหัวหน้าของศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการ ศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้แถลงคดีปกครองในศาลปกครองสูงสุดก็ได้

โดยทั่วไปแล้วคำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีปกครองสูงสุดต้องทำเป็นหนังสือ แต่ถ้าคดีอุทธรณ์ใดเป็นเรื่องเร่งด่วน หรือเป็นเรื่องที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ซับซ้อนยุ่งยาก ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองของศาลปกครองสูงสุดจะเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาแทน คำแถลงการณ์เป็นหนังสือหลังจากที่ได้หารือกับประธานศาลปกครองสูงสุดและตุลาการหัวหน้า คณะศาลปกครองสูงสุดแล้วก็ได้ ทั้งนี้ ในการแถลงการณ์ด้วยวาจาของตุลาการผู้แถลงคดีนั้น ตุลาการผู้แถลงคดีต้องจัดทำบันทึกคำแถลงการณ์ดังกล่าวเป็นหนังสือแสดงถึงสาระสำคัญใน คำแถลงการณ์ติดรวมไว้ในสำนวนด้วย โดยจะจัดทำขึ้นก่อนหรือหลังจากการเสนอคำแถลงการณ์ ด้วยวาจาก็ได้⁵⁹

หลังจากที่ตุลาการผู้แถลงคดีปกครองได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถ เสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์คณะของศาลปกครองสูงสุดก็จะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกเมื่อได้หารือกับประธานศาลปกครองสูงสุดแล้ว⁶⁰ และแจ้งกำหนดวันนั่งพิจารณาคดี ครั้งแรกของศาลปกครองสูงสุดพร้อมทั้งส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณี ทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 7 วัน⁶¹

⁵⁹ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 วรรคสอง ประกอบกับข้อ 116.

⁶⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 63 วรรคสาม ประกอบกับข้อ 116.

⁶¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 59 วรรคสอง.

การนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกในชั้นอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดมีหลักเกณฑ์ในการนั่งพิจารณาคดีเช่นเดียวกับการนั่งพิจารณาของศาลปกครองชั้นต้น เช่น คู่กรณีมีสิทธิการยื่นคำแถลงเป็นหนังสือ รวมทั้งนำพยานหลักฐานมาสืบประกอบคำแถลงดังกล่าวเพื่อยืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเพิ่มเติมต่อองค์คณะ แต่จะไม่มาแถลงด้วยวาจาก็ได้⁶² เป็นต้น

เมื่อเสร็จสิ้นการนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ตุลาการหัวหน้าคณะของศาลปกครองสูงสุดจะนัดประชุมปรึกษาคดีเพื่อทำคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์ในวันเดียวกันนั้นหรือในวันอื่นก็ได้ ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์ ศาลปกครองสูงสุดจะยกข้อกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับความจริงหรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนขึ้นวินิจฉัยแล้วพิพากษาหรือมีคำสั่งไปก็ได้⁶³ ในการทำคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์ของศาลปกครองสูงสุดนั้นเป็นไปตามเสียงความเห็นของฝ่ายข้างมากและในกรณีที่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดใดมีความเห็นแย้งก็สามารถทำความเห็นแย้งไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ นอกจากนี้ หากประธานศาลปกครองสูงสุดเห็นสมควรจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีใดโดยที่ประชุมใหญ่ก็ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 68⁶⁴ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

หลังจากที่ศาลปกครองสูงสุดได้จัดทำคำพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์แล้ว ศาลปกครองสูงสุดจะอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นเอง หรือจะส่งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นให้ศาลปกครองชั้นต้นอ่านก็ได้ โดยศาลปกครองจะต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบกำหนดวันอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดนั้นเป็นการล่วงหน้าตามสมควรและอ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งในวันที่กำหนดนั้น เมื่อศาลได้อ่านผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์โดยเปิดเผยในวันใดแล้ว กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าวันที่ได้อ่านนั้นเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์ แต่หากไม่มีคู่กรณีมาศาลในวันนัดอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น ศาลจะงดการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้วบันทึกในรายงานกระบวนการพิจารณา ในกรณีเช่นนี้กฎหมายถือว่าวันที่บันทึกในรายงานกระบวนการพิจารณาเป็นวันที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอุทธรณ์ ตามมาตรา 69 วรรคสาม และวรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

⁶² เพิ่งอ้าง.

⁶³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 98 ประกอบกับข้อ 116.

⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 68.

7. การบังคับคดี

เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในคดีแล้ว และเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72⁶⁵ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับและวิธีการบังคับคดีสำหรับคดีปกครองได้ 5 กรณีดังต่อไปนี้

(1) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(2) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(4) การบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาแสดงความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(5) การบังคับคดีในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด

เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาในคดีแล้วและจะต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลนั้น แยกได้เป็น 2 กรณี คือ⁶⁶

(1) กรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น จะต้องรอการปฏิบัติตามคำสั่งบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ก็ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุดตามมาตรา 70 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับมาตรา 73 ได้กำหนดให้คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น หากมิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคดีนั้นเป็นอันถึงที่สุด ดังนั้น ในช่วงระยะเวลา

⁶⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72.

⁶⁶ วุฒิชัย แสงสำราญ, “การบังคับคดีปกครองไทย,” วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 3 ฉบับที่ 2, น. 172-205 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2546).

30 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำพิพากษา จึงเป็นช่วงเวลาที่ยังไม่สามารถบังคับคดีได้ เพราะคดียังไม่ถึงที่สุด อีกทั้งหากคู่กรณีได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลปกครองสูงสุด ก็จะต้องรอการบังคับคดีไว้จนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะได้มีคำพิพากษา

(2) กรณีเป็นคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ให้ถือว่าเป็นเสร็จเด็ดขาดและถึงที่สุดแล้ว คู่กรณีผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามไปในการบังคับคดีตามคำพิพากษา ก็จะต้องดูระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำบังคับด้วยว่าถึงกำหนดแล้วหรือไม่จึงจะบังคับคดีต่อไปได้ เช่น ถ้าหากศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ดำเนินการปฏิบัติตามคำพิพากษาภายใน 30 วัน และศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ก็จะเริ่มการบังคับคดีได้ต่อเมื่อพ้นระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเป็นต้น

ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีและกำหนดคำบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดี หากเป็นกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎกฎหมายกำหนดให้มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวไว้ในราชกิจจานุเบกษาและให้การประกาศดังกล่าวมีผลเป็นการเพิกถอนกฎนั้น⁶⁷ โดยทั่วไปเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนกฎแล้ว คำพิพากษาดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการเพิกถอนกฎอยู่ในตัวแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและกฎบางประเภท เช่น ประกาศกระทรวงหรือกฎกระทรวง ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษาก่อนที่จะมีการใช้บังคับ ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎดังกล่าวกฎหมายจึงกำหนดให้จะต้องมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาด้วยเพื่อให้เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่ากฎดังกล่าวนั้น ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎนั้นแล้ว และการให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อมิให้เกิดปัญหาในกรณีมีข้อโต้แย้งการปฏิบัติตามกฎที่ถูกเพิกถอนแล้วว่า ผู้ที่เกี่ยวข้องยังมิได้รับทราบผลของคำพิพากษา ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีการประกาศผลในราชกิจจานุเบกษามีผลเป็นการเพิกถอนกฎดังกล่าว

⁶⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสาม.

นอกจากนี้ ในการบังคับคดีในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดว่าให้คำสั่งที่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดก็ได้⁶⁸ โดยมีได้มีบทบัญญัติให้ต้องมีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาไว้ในราชกิจจานุเบกษาเช่นเดียวกับกฎอื่นเนื่องจากคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับเฉพาะแก่บุคคลหรือคณะบุคคลใดเป็นการเฉพาะหาได้มีผลใช้บังคับในการทั่วไปเช่นเดียวกับกฎไม่ ดังนั้น ผู้ซึ่งอยู่ในคำสั่งของคำสั่งทางปกครองจึงได้รับทราบหรือได้รับแจ้งผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าวโดยตรงอยู่แล้ว ดังนั้น คำพิพากษาที่ให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงมีผลใช้บังคับได้อยู่แล้วโดยมิจำเป็นต้องมีการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าวอีก

7.1 คดีเกี่ยวกับการเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียวหรือการระงับการปฏิบัติการของฝ่ายปกครอง

คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่ขอให้ศาลปกครองเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียวหรือการระงับการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองนั้น เป็นคำฟ้องที่เกี่ยวกับคดีพิพาทเกิดจากการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁶⁹ การกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวเกิดจากนิติกรรมฝ่ายเดียวในทางปกครองได้แก่ การออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือเกิดจากการปฏิบัติการของฝ่ายปกครอง โดยไม่มีอำนาจ โดยไม่สุจริตหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและทำให้เกิดความเสียหายหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ต่อผู้ฟ้องคดี ทั้งนี้ การเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายปกครองทางปกครองนั้นอาจแยกอธิบายได้ดังนี้

⁶⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสอง.

⁶⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1).

นิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการทั่วไปได้แก่คำว่า กฎ ตามมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และมาตรา 5 ของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติคำว่า “กฎ” หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่นและบทข้อบังคับหรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายให้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ข้อบังคับการระบายน้ำทิ้งจากอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หรือการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตั้งสถานประกอบกิจการโรงงานตามพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 หรือประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2537) เรื่อง กำหนดมาตรฐานคุณภาพน้ำในแหล่งน้ำผิวดิน หรือการฟ้องพระราชกฤษฎีกาของสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้น

ส่วนนิติกรรมฝ่ายเดียวทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการเฉพาะได้แก่ คำสั่งทางปกครอง ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งให้ความหมายของ คำสั่งทางปกครองว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง การรับจดทะเบียนแต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือห้ามผู้หนึ่งผู้ใดมิให้ก่อเหตุรำคาญในที่หรือทางสาธารณะหรือสถานที่เอกชนรวมทั้งระงับเหตุรำคาญ หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 บัญญัติให้พนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ที่เทหรือทิ้งกรวด ฯลฯ ลงในน้ำ จัดการขนย้ายวัตถุดังกล่าวออกไป หากการออกคำสั่งดังกล่าวเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลราชาเทวะ จังหวัดสมุทรปราการ ที่อนุญาตให้เอกชนดำเนินการฝังกลบขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลในที่ดินของเอกชนที่ตั้งอยู่บริเวณท้องที่ราชาเทวะ (คดีหมายเลขดำที่ 2819/2544 ศาลปกครองกลาง) หรือคำสั่งของเจ้าหน้าที่กรมแรงงานอุตสาหกรรม ออกคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นเจ้าของผู้ประกอบการโรงงานในการผลิตแร่หยุดประกอบการโรงงานชั่วคราวเพื่อปรับปรุงภายในระยะเวลาที่กำหนดเนื่องจากการประกอบการถลุงแร่ของผู้ฟ้องคดีเป็นเหตุ

ให้ประชาชนป่วยเป็นโรคทางเดินหายใจและโรคผิวหนัง ประกอบกับระบบขจัดมลพิษยังไม่มีประสิทธิภาพและไม่เป็นไปตามหลักวิชาการ หากให้ประกอบกิจการต่อไปอาจจะก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อประชาชนในบริเวณนั้น (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 273/2549) เป็นต้น

ส่วนคำว่าการปฏิบัติของฝ่ายปกครองนั้น รองศาสตราจารย์ ดร.วราพงษ์ วิศรุตพิชญ์ ได้ให้ความหมายว่า⁷⁰ เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับหรือมีผลกระทบต่อสถานะภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลโดยตรง และเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่ไม่ใช่เป็นการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง เช่น การใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารออกคำสั่งให้ นาย ก. รื้อถอนอาคารซึ่งก่อสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น เป็นคำสั่งทางปกครองอันเกิดจากการใช้อำนาจทางปกครอง ดังนั้น หากนาย ก. ไม่ดำเนินการ เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการเข้าไปรื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างผิดกฎหมายดังกล่าวนี้ได้ ตามกฎหมายควบคุมอาคารที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นใช้กำลังรื้อถอนอาคารนั้นไม่ใช่เป็นการออกกฎและไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งทางปกครอง

สำหรับกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้กำลังทางกายภาพดำเนินการเพื่อให้บรรลุผลตามคำสั่งทางปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ เช่น การเข้ารื้อถอนสิ่งปลูกสร้างล่วงล้ำลำน้ำ ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยหรือการเข้าไปเคลื่อนย้ายสิ่งของออกจากทางสาธารณะตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองหรือการเคลื่อนย้ายรถที่จอดในที่ห้ามจอดตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวเป็นมาตรการบังคับทางปกครองหรืออีกนัยหนึ่งเป็นปฏิบัติการทางปกครองนั่นเอง

มาตรการบังคับทางปกครองหรือปฏิบัติการทางปกครองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าแม้จะเป็นเพียงการกระทำทางกายภาพซึ่งเป็นปฏิบัติการทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้กิจการของฝ่ายปกครองเป็นผลสำเร็จบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ตาม หรือในกรณีที่เป็นปฏิบัติการทางปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามธรรมดาเพื่อให้กิจการของ

⁷⁰ วราพงษ์ วิศรุตพิชญ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544), น. 62.

ฝ่ายปกครองเกิดผลสำเร็จก็ตาม ถือได้ว่ามีลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย เพราะการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแทนตามมาตรฐานบังคับทางปกครอง ปฏิบัติการทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางกายภาพ ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น เป็นการกระทำที่ใช้อำนาจไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล หรือกระทำการที่ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อจะปฏิบัติภารกิจดังกล่าว ซึ่งจะกระทำได้โดยชอบก็แต่โดยอาศัยอำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เท่านั้น การใช้อำนาจทางปกครองโดยปฏิบัติการทางปกครองนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักความได้สัดส่วน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจ ทั้งนี้ หลักความได้สัดส่วนถือได้ว่าเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปที่องค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องถือปฏิบัติตาม ดังนั้น จะกระทำการใด ๆ ที่ขัดหรือแย้งต่อหลักรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้ ซึ่งหลักความได้สัดส่วนนั้นบังคับให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการที่สามารถดำเนินการให้วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับที่ให้อำนาจสำเร็จลุล่วงไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็ก่อความเสียหายแก่เอกชนน้อยที่สุด และห้ามมิให้ฝ่ายปกครองออกมาตรการใด ๆ ซึ่งหากได้ลงมือดำเนินการให้เป็นไปตามนั้นแล้วจะก่อให้เกิดผลประโยชน์แก่มหาชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่เอกชนหรือแก่สังคมโดยส่วนรวม เช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 13/2547 วินิจฉัยว่า คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจเพียงให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบคำขอตามที่ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่กรมโยธาธิการและผังเมืองนำไปปิดประกาศตามมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติผังเมืองเท่านั้น การที่คณะกรรมการผังเมืองมีมติให้เปลี่ยนแปลงพื้นที่การใช้สอย จากที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม (สีเขียว) เป็นที่ดินประเภทอุตสาหกรรมและคลังสินค้า (สีม่วง) โดยไม่มีผู้มีส่วนได้เสียร้องขอ จึงเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การที่กรมโยธาธิการและผังเมืองนำมติดังกล่าวไปแก้ไขผังเมืองรวมสมุทรปราการ และนำเสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจนมีการออกกฎกระทรวง จึงทำให้กฎกระทรวงดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน เช่น ประกาศห้ามใช้เครื่องมืออวนรุนที่ใช้ประกอบเรือยนต์ทำการประมงในพื้นที่บางแห่ง แม้จะมีผลกระทบต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพประมงของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่เมื่อชั่งน้ำหนักความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับกับประโยชน์สาธารณะที่ต้องสูญเสียแล้ว ความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีได้รับน้อยกว่าความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.341/2549) หรือ การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีคำสั่งไม่อนุญาตประทานบัตรทำเหมืองแร่บริเวณเกาะสมุย แก่ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากการทำเหมืองหินในบริเวณดังกล่าว จะทำให้สูญเสียพื้นที่ที่เป็นภูเขาไปอย่าง

ถาวร อันจะส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของเกาะสมุยและมีผลกระทบต่อการท่องเที่ยว และเมื่อคำนึงถึงประโยชน์ที่ได้รับจากการทำเหมืองแร่ซึ่งมีเพียงทำให้หินที่ใช้ในอุตสาหกรรมก่อสร้างบนเกาะสมุยราคาถูกลงเท่านั้น ซึ่งไม่อาจเทียบได้กับความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สภาพแวดล้อม คำสั่งของรัฐมนตรีนว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว จึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 333/2549) การประกาศห้ามใช้เครื่องมือทำการประมงบางชนิด ทำการประมงในฤดูปลาวางไข่และเลี้ยงตัวในวัยอ่อน แม้จะกระทบต่อรายได้จากการทำประมงของผู้ฟ้องคดี แต่ก็เพียงระยะเวลา 3 เดือนซึ่งผู้ฟ้องคดีสามารถนำเรือออกทำการประมงนอกพื้นที่หรือใช้เครื่องมือทำการประมงที่ไม่ต้องห้ามได้ จึงไม่กระทบสาระสำคัญในการประกอบอาชีพประมงตามมาตรา 50 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁷¹ และการออกประกาศดังกล่าวได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 50 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ซึ่งมีเจตนารมณ์เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน ประกาศดังกล่าวจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 51/2547)

การบังคับคดีในคดีฟ้องโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองเป็นเรื่องของการเพิกถอนนิติกรรมทางปกครองซึ่งได้แก่ กฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือการระงับการปฏิบัติการของฝ่ายปกครอง ในคดีประเภทนี้ไม่ถือว่าเป็นปัญหามากนักในเรื่องของการบังคับคดีทางปกครอง เนื่องจากคำพิพากษาและคำบังคับที่ศาลปกครองกำหนดมีผลต่อสถานะทางกฎหมายของกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองนั้น ๆ โดยตรง กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นก็จะมีผลทำให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการที่ศาลสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำอื่นใดนั้นไม่ได้หมายความว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นจะมีผลเป็นโมฆะหรือเสียเปล่ามาตั้งแต่ต้นเสมอไป ทั้งนี้ การที่ศาลปกครองจะกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นศาลสามารถกำหนดขอบเขตของผลที่จะให้บังคับว่ามีเพียงใดก็ได้โดยกฎหมายบัญญัติให้มีความยืดหยุ่นที่ศาลอาจพิจารณากำหนดได้ตามความ

⁷¹ ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 3 ลงวันที่ 19 กันยายน 2549.

เหมาะสมแต่ละคดี ตามมาตรา 72 วรรคสอง⁷² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยศาลปกครองมีอำนาจกำหนดว่าจะให้การกระทำทางปกครองนั้นมีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่ง หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

ปัญหาในการบังคับคดีในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำอื่นใดแล้ว ปรากฏว่าฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐยังคงออกกฎหรือคำสั่งในรูปแบบและเนื้อหาอย่างเดียวกันนั้นอีก ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหรือคำสั่งใหม่หรือในกรณีที่ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการออกมาตรการใด ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สถานะทางกฎหมายของผู้ชนะคดีกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนมีการออกกฎหรือคำสั่งหรือการกระทำดังกล่าวนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่ได้มีบทบัญญัติกล่าวถึงเรื่องการบังคับคดีในกรณีดังกล่าวไว้แต่อย่างใด ซึ่งถือได้ว่าเป็นช่องว่างในทางกฎหมายในการบังคับคดีทางปกครอง เนื่องจากกรณีการฟ้องโต้แย้งว่าการกระทำอื่นใดของฝ่ายปกครองว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กฎหมายกำหนดให้ศาลออกคำสั่งบังคับได้เพียงสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แต่ถ้าหากฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาล กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้บัญญัติว่าจะบังคับคดีกันอย่างไร ทั้งนี้ การบังคับคดีที่ศาลปกครองสามารถนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น เป็นกรณีการที่ศาลปกครองมีคำสั่งให้ผู้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินหรือสั่งให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) หรือตามวรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เท่านั้น ซึ่งระเบียบสำนักงานศาลปกครอง ว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 กำหนดให้สำนักงานศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม

⁷² ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสอง.

คำบังคับของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น หากฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลที่กำหนดคำบังคับตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว นั้น หากจะถือว่าแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้นำเรื่องการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในกรณีการฝ่าฝืนตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมก็ตาม แต่เมื่อไม่มีวิธีการบังคับคดี การที่ศาลปกครองจะถือเอาแนวทางการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้ ก็อาจติดปัญหาในเรื่องของการสภาพการบังคับคดีทางแพ่งไม่สอดคล้องกับลักษณะงานและการดำเนินงานของฝ่ายปกครอง กล่าวคือในการบังคับคดีแพ่งในกรณีที่ศาลพิพากษาให้กระทำหรือให้งดเว้นการกระทำนั้น ในทางแพ่งมีวิธีการบังคับคดีอยู่ 3 วิธีการด้วยกัน คือ (1) การให้บุคคลภายนอกกระทำการแทนโดยลูกหนี้เป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย (2) การให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ในกรณีที่โจทก์ขอให้จำเลยทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา 213 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁷³ ประกอบกับมาตรา 276 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁷⁴ และ (3) การจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษา

⁷³ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 213 เมื่อสภาพแห่งหนี้ไม่เปิดช่องให้บังคับชำระหนี้ได้ ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำการอันหนึ่งอันใด เจ้าหนี้จะร้องขอต่อศาลให้สั่งบังคับให้บุคคลภายนอกกระทำการอันนั้นโดยให้ลูกหนี้เสียค่าใช้จ่ายให้ก็ได้ แต่ถ้าวัตถุแห่งหนี้เป็นอันให้กระทำนิติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งไซ้ ศาลจะสั่งให้ถือเอาตามคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาของลูกหนี้ก็ได้

⁷⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 276 ในกรณีที่ออกหมายบังคับคดีให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาส่งมอบทรัพย์สิน กระทำการหรืองดเว้นการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือให้ขับไล่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ศาลระบุเงื่อนไขแห่งการบังคับคดีลงในหมายนั้นตามบทบัญญัติมาตรา 213 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้ศาลกำหนดการบังคับคดีเพียงเท่าที่สภาพแห่งการบังคับคดีจะเปิดช่องให้ทำได้โดยทางศาลหรือโดยทางเจ้าพนักงานของศาล

ตามมาตรา 297 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁷⁵ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงแนวทางทั้งสามวิธีการดังกล่าวว่าจะสามารถนำมาปรับใช้กับการบังคับคดีกับฝ่ายปกครอง ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้หรือไม่ เพียงใดนั้นเห็นได้ว่า ไม่สามารถนำมาปรับใช้บังคับได้ในทุกกรณี กล่าวคือ สภาพของกิจการของฝ่ายปกครองนั้น ไม่สามารถให้บุคคลภายนอกทำแทนแล้วให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายได้ และบางกรณีฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้พิจารณาและตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวในการกระทำทางปกครอง จึงไม่อาจให้ถือเอาคำพิพากษาแทนการแสดงเจตนาได้เช่นกัน และหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาก็ไม่สมควรให้มีการจับกุมหรือกักขังเจ้าหน้าที่ เนื่องจากจะกระทบต่องานในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเรื่องอื่นๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้

เมื่อเปรียบเทียบกับ การบังคับคดีปกครองของไทยและประเทศฝรั่งเศสแล้ว ในประเทศฝรั่งเศสถือได้ว่า กรณีที่ไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนคดีทั้งหมด⁷⁶

⁷⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 297 ภายใต้บังคับมาตรา 296 ทวิ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาขอที่จะยื่นคำขอฝ่ายเดียว โดยทำเป็นคำร้องต่อศาลไม่ว่าเวลาใด ๆ นับแต่ระยะเวลาที่กำหนดไว้เพื่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอให้มีการบังคับได้ล่วงพ้นไปจนถึงเวลาที่การบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลง ขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังลูกหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งจงใจไม่ปฏิบัติตามหมายบังคับคดี

ห้ามไม่ให้ศาลอนุญาตตามคำขอนั้น เว้นแต่จะเป็นที่พอใจจากพยานหลักฐานซึ่งผู้ร้องนำมาสืบหรือที่ศาลเรียกมาสืบว่า

(1) ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีความสามารถที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ ถ้าได้กระทำการโดยสุจริต และ

(2) ไม่มีวิธีบังคับอื่นใดที่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะใช้บังคับได้

⁷⁶ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ปัญหาการบังคับคดีปกครองตามกฎหมายไทยและแนวทางแก้ไขโดยเทียบเคียงกับกฎหมายฝรั่งเศส,” รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติของกฎหมายอื่น, สำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม 2548, น. 325.

ในประเทศฝรั่งเศสนับตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1913 เป็นต้นมา ได้มีการตราหรือปรับปรุงกฎหมายหลายครั้งเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยเมื่อปี ค.ศ. 1995 ได้มีมาตรการที่เรียกได้ว่าเป็นมาตรการหลักให้ไปไปตามคำพิพากษาและมาตรการเสริมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา สำหรับมาตรการหลักในการบังคับให้ไปไปตามคำพิพากษานั้น ในกรณีที่ศาลพิพากษาให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง ในกรณีที่ฝ่ายปกครองได้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กล่าวคือ ฝ่ายปกครองได้ออกนิติกรรมทางปกครองใหม่ขัดกับแนวทางที่ศาลปกครองได้วางไว้ในคำพิพากษาหรือในลักษณะที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมดำเนินการใด ๆ เพื่อให้กลับคืนสู่สภาพเดิมก่อนที่จะมีการออกคำสั่งนั้น ๆ ในกรณีนี้อาจมีมาตรการให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับหรืออาจมีการให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้

ในปัจจุบันศาลปกครองของประเทศฝรั่งเศสมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำหรืออาจสั่งให้มีการปรับฝ่ายปกครองด้วย โดยการสั่งไปพร้อมกับการมีคำพิพากษา ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญฯ ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 โดยการใช้มาตรการดังกล่าวนี้ ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขออย่างชัดแจ้งว่าจะให้ศาลใช้อำนาจดังกล่าวและศาลจะใช้อำนาจดังกล่าวนี้ต่อเมื่อกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองมีนัยให้เห็นได้ว่าจะต้องมีการออกมาตรการอย่างหนึ่งอย่างใดของฝ่ายปกครองเพื่อปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยมีเนื้อหาของมาตรการดังกล่าวอย่างชัดเจนแน่นอน กับกรณีที่คำพิพากษาของศาลมีนัยให้เห็นได้ว่า ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งทางปกครองใหม่อีกอันหนึ่งหลังจากที่ได้มีการพิจารณาเรื่องนั้นใหม่แล้ว

นอกจากนี้ ประเทศฝรั่งเศสยังมีมาตรการเสริมในการบังคับคดีโดยกำหนดมาตรการอื่น ๆ เพื่อเสริมให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองได้อย่างจริงจังโดยมีมาตรการเสริมบังคับคดี 4 มาตรการดังนี้⁷⁷

(1) การให้ศาลเพื่ออธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษา กรณีนี้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ลงวันที่ 30 กรกฎาคม 1963 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อมาอีกหลายครั้งจนกระทั่งครั้งล่าสุดโดยรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 1995 มาตรการนี้เป็นการสร้างช่องทางให้ศาลเข้ามาอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของฝ่ายปกครองได้ เพื่อให้ฝ่ายปกครองได้ทราบถึงผลของคำพิพากษาและทำให้ฝ่ายปกครองใส่ใจในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

⁷⁷ เฟ็งอั้ง, น. 327-329.

(2) การให้ผู้ตรวจการรัฐสภาออกคำสั่งจากฝ่ายปกครองได้ ตามรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 21 ธันวาคม 1976 กำหนดให้ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลได้ภายในเวลาที่กำหนด อย่างไรก็ตาม หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการรัฐสภา ผู้ตรวจการรัฐสภาทำได้เพียงการรายงานพิเศษซึ่งจะถูกเผยแพร่ในหนังสือราชกิจจานุเบกษาของทางราชการเท่านั้น

(3) การให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง การที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองซึ่งสภาแห่งรัฐเคยวินิจฉัยว่าผู้เสียหายมีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของฝ่ายปกครอง แต่ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าเสียหายเสียก่อนจึงจะมาฟ้องต่อศาลปกครองได้

(4) การให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ ในกรณีที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลจนเป็นเหตุให้ศาลใช้มาตรการปรับฝ่ายปกครองนั้นสืบเนื่องจากพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่ง รัฐบัญญัติลงวันที่ 19 กรกฎาคม 1980 กำหนดให้ลงโทษปรับเจ้าหน้าที่คนดังกล่าวได้ โดยศาลที่มีอำนาจสั่งในกรณีนี้ได้แก่ ศาลวินัยด้านงบประมาณและการคลัง ซึ่งการร้องต่อศาลอาจจะเป็นฝ่ายหน่วยงานทางปกครองเองที่เป็นฝ่ายร้องขอหรืออาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ชนะคดีตามคำพิพากษาเป็นผู้ร้องขอก็ได้ อย่างไรก็ตาม มาตรการในกรณีนี้ไม่ใช่บังคับกับคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาปัญหาของการบังคับคดีตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติในเรื่องของการบังคับคดีในกรณีที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนคำสั่งของศาลปกครองในกรณีดังกล่าว และไม่สามารถนำเอาวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับได้ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสภาพการดำเนินงานในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองที่ถือว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่เป็นการกระทำแทนรัฐ ดังนั้น เมื่อเกิดปัญหาข้อขัดข้องในการบังคับคดีในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่าการนำมาตราหลักในการบังคับคดีและมาตรการเสริมในการบังคับคดีปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาใช้เป็นแนวทางในการบังคับก็อาจทำให้การบังคับคดีปกครองในกรณีการเพิกถอนนิติกรรมฝ่ายเดียวหรือการระงับการปฏิบัติการของฝ่ายปกครองซึ่งกฎหมายไทย ได้มีมาตรการในการบังคับ

คดีประเภทนี้ไว้ก็จะทำให้คำพิพากษาของศาลปกครองและการบังคับคดีมีประสิทธิภาพและทำให้คำพิพากษามีสภาพบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาลยุติธรรม

7.2 คดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2)⁷⁸ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าบังคับในกรณีคดีประเภทนี้ว่า ในคดีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติไว้ว่า หากหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีการปฏิบัติตามค่าบังคับในคดีประเภทนี้ จะมีการบังคับคดีอย่างไรบ้าง

7.3 คดีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดชอบอื่นหรือสัญญาทางปกครอง

คดีประเภทนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (3) บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจสั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการโดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในกรณีนี้หากเป็นกรณีที่ไม่มีชำระหนี้เงินหรือส่งมอบทรัพย์สิน ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้บังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ ทั้งนี้ การบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินดังกล่าวนั้นมาตรา 72 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่เป็นการฟ้องคดี คู่กรณีฝ่ายนั้นอาจยื่นคำขอต่อศาลปกครองให้มีการบังคับคดีและเมื่อศาลได้ออกหมายบังคับคดีโดยแต่งตั้งพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับให้เป็นไปตาม

⁷⁸ ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2).

คำพิพากษาของศาลปกครอง เจ้าพนักงานบังคับคดีก็จะมีหน้าที่ในการดำเนินการตามระเบียบสำนักงานศาลปกครองว่าด้วยการดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำบังคับของศาลปกครอง พ.ศ. 2544 โดยนำบทบัญญัติในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ตามมาตรา 275) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อได้พิจารณาถึงบทบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้องในการบังคับเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นหรือสัญญาทางปกครองตามที่กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครองแล้ว จะพบว่าในกรณีที่ไม่มี การชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตามบังคับ มาตรา 72 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ใช้คำว่า “ผู้ใด” และ “ผู้นั้น” จึงมีปัญหาค่าที่ต้องพิจารณาคำว่า “ผู้ใด” และ “ผู้นั้น” จะหมายถึง เอกชนเท่านั้นหรือจะหมายถึงหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย ซึ่งหากผู้ถูกฟ้องคดี เป็นเอกชนและเป็นฝ่ายแพ้คดีแล้ว การบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของเอกชนผู้แพ้คดี ย่อมไม่เกิด ข้อขัดข้องในการบังคับคดีโดยนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ การยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดมาชำระหนี้ตาม คำพิพากษาได้โดยการออกหมายบังคับคดี แต่ถ้าพิจารณาลักษณะคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) ในกรณีเกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีน่าจะมีความหมาย หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น

ดังนั้น การบังคับคดีในกรณีที่เกี่ยวกับละเมิดทางปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำบังคับให้คู่กรณีที่เป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้ชำระเงินหรือส่งมอบทรัพย์สินตาม คำพิพากษาหรือที่เรียกว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นลูกหนี้ตาม คำพิพากษาของศาลปกครอง ก็จะทำให้เกิดปัญหาในการบังคับคดีของศาลปกครองกับกรณี ดังกล่าวเนื่องจากวิธีการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐาน ข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันซึ่งมีสิทธิในทรัพย์สินและสิทธิอื่น ๆ อยู่ในสถานะที่ เท่าเทียมกัน ส่วนในคดีปกครองทั่วไปนั้น หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนิน กิจกรรมใด ๆ ตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะแทนรัฐและฝ่ายปกครอง มีเอกสิทธิ์ตามกฎหมายที่กำหนดไว้ว่า ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ หรือทรัพย์สินของฝ่ายปกครองจะไม่ตกอยู่ในความรับผิด แห่งการบังคับคดีเนื่องจากกฎหมายถือว่าทรัพย์สินของฝ่ายปกครองเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

ดังนั้น จึงทำให้เกิดข้อขัดข้องในการบังคับคดีในกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้นเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจึงไม่สามารถยึดหรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษาในกรณีดังกล่าวออกขายตลาดและนำเงินที่ได้มาชำระให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาได้ ดังนั้น ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แม้ผู้ได้รับความเสียหายจากสิ่งแวดล้อมในคดีปกครองประเภทดังกล่าวจะมีสิทธิฟ้องเรียกร้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือที่ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติในการควบคุมโครงการหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนต่อศาลปกครองได้ก็ตาม อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับดังกล่าว จะเห็นได้ว่ายังไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของผู้เสียหายซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีให้ได้รับการชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ในทันที เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการบังคับคดีตามที่ได้อ้างมาแล้วข้างต้น

ในการบังคับคดีตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีข้อจำกัดดังกล่าวนี้ ผู้เขียนเห็นว่าควรนำแนวทางหรือมาตรการในการแก้ไขปัญหาการบังคับคดีโดยเทียบเคียงกับกฎหมายของฝรั่งเศสเป็นกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ชนะคดีโดยเกิดจากความรับผิดทางละเมิดทางฝ่ายปกครองหรือความรับผิดอย่างอื่นหรือสัญญาทางปกครองโดยการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในส่วนของการบังคับคดีให้มีการบังคับไว้ด้วยว่า เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้วให้ฝ่ายปกครองใช้เงินจำนวนหนึ่งให้แก่ผู้ชนะคดีนั้น ฝ่ายปกครองจะต้องมีการตั้งงบประมาณในการเบิกจ่ายเงินภายในระยะเวลาสี่เดือนนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งผลของคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองทราบ ซึ่งระยะเวลาดังกล่าวน่าจะเพียงพอที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการตามคำพิพากษาได้ ทั้งนี้ หากไม่มีการจ่ายเงินจากฝ่ายปกครองจนล่วงพ้นระยะเวลาสี่เดือนไปแล้วควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายการเงินหรือบัญชีของหน่วยงานทางปกครองที่จะต้องรับผิดชอบตามคำพิพากษามีหน้าที่ต้องจ่ายเงินให้ผู้ชนะคดีไปโดยไม่จำเป็นต้องมีการตั้งงบประมาณเบิกจ่าย ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาเพียงแต่นำคำพิพากษาของศาลปกครองที่ถึงที่สุดแล้วไปแสดงหลักฐานในการขอรับชำระหนี้ตามคำพิพากษาได้ นอกจากนี้ หากฝ่ายปกครองยังคงไม่ยอมดำเนินการใด ๆ ตามค่าบังคับนั้นก็ควรมีมาตรการเสริมโดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองเสียค่าปรับหรือชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง โดยศาลปกครอง

อาจมีการสั่งให้มีการชำระค่าปรับหรือค่าเสียหายในกรณีการฝ่าฝืน (หากมี) ตามคำพิพากษาดังกล่าวไปพร้อมกับการมีคำพิพากษาก็ได้ โดยเห็นว่ากรณีที่ฝ่ายปกครองฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาให้ถือว่าเป็นความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ซึ่งในกรณีดังกล่าวสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสเคยพิพากษาไว้ว่าผู้เสียหายมีสิทธิโดยชอบที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ทั้งนี้ ผู้เสียหายจะต้องยื่นคำขอต่อฝ่ายปกครองให้ชดใช้ค่าเสียหายเสียก่อนจึงจะมาฟ้องศาลได้ ในการพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายดังกล่าวนี้ศาลอาจกำหนดดอกเบี้ยให้ด้วยก็ได้

7.4 คดีอื่นๆ

คดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ตัวอย่างเช่น มาตรา 90 วรรคสอง⁷⁹ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 บัญญัติให้เจ้าท่า (ปัจจุบัน คือ กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี) ร้องขอต่อศาล เพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการเรือถนนแพคนอยู่ เรือที่ปักลงในชายน้ำ ในกรณีที่เจ้าท่าไม่จัดการภายในเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นผู้มีหน้าที่กำหนด หรือ เช่น คดีร้องขอให้ศาลมีคำสั่งจับกุมและกักขังบุคคลซึ่งมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าพนักงานท้องถิ่น ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522⁸⁰ เป็นการยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง

⁷⁹ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช พ.ศ. 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535

มาตรา 90 ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้าท่าหรือเจ้าพนักงาน ผู้มีหน้าที่ตาม มาตรา 89 ต้องระวางโทษปรับเป็นรายวันวันละหนึ่งร้อยบาทจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง และให้เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตามมาตรา 89 บังคับให้เรือถนนแพคนอยู่ หรือเรือที่ปักเสาลงในชายฝั่งน้ำโดยผู้เป็นเจ้าของเสียค่าเรือถนนนั้นเอง

ในกรณีที่เจ้าท่าไม่จัดการภายในกำหนดเวลาที่เจ้าท่าหรือเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ตาม มาตรา 89 กำหนดให้เจ้าท่าร้องขอต่อศาลเพื่อมีคำสั่งให้เจ้าท่าเป็นผู้จัดการให้มีการเรือถนน

⁸⁰ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522.มาตรา 43 วรรคหนึ่ง (1).

จับกุมและกักขังผู้ฝ่าฝืนคำสั่งให้รื้อถอนอาคารที่ก่อสร้างรุกล้ำคลองสาธารณะ เป็นมาตรการบังคับ เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองอันมีลักษณะเป็นคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁸¹ ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว⁸²

ในการบังคับคดีของศาลปกครองในคดีประเภทนี้จะนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม⁸³ เช่น การที่ศาลปกครองมีคำขอให้รื้อถอนอาคารล่วงล้ำน้ำ โดยให้ลูกหนี้ (เจ้าของอาคารแพคนอยู่ หรือผู้ครอบครองอาคาร) เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ ตามมาตรา 213 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์⁸⁴ ประกอบกับมาตรา 276 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง⁸⁵

คดีในกรณีดังกล่าวนี้เป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายทั่วไปในปัจจุบัน กล่าวคือ โดยหลักเมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกคำสั่งไปแล้วแต่เอกชนไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่ก็มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ โดยไม่ต้องฟ้องศาลก่อน เช่น เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารตามกฎหมายควบคุมอาคาร หากเจ้าของอาคารไม่รื้อถอนอาคารตามคำสั่ง เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นเข้ารื้อถอนอาคารนั้นโดยคิดค่าใช้จ่ายจากเจ้าของอาคารได้โดยไม่ต้องฟ้องศาล เป็นต้น ในระบบกฎหมายไทยปัจจุบันมีอยู่จำนวนน้อยไม่ค่อยพบเห็นแล้ว⁸⁶ ซึ่งการบังคับทางปกครองได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ

⁸¹ ดู พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5).

⁸² คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 16/2545 และโปรดดู มาตรา 72 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542.

⁸³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคห้า.

⁸⁴ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 213 วรรคสอง.

⁸⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 276 วรรคสาม.

⁸⁶ ฤทัย หงส์สิริ, ศาลปกครองและการดำเนินคดีในศาลปกครอง (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น. 51-52.

ทางปกครอง พ.ศ. 2539 ไว้แล้ว⁸⁷ และน่าจะเป็นระบบที่เหมาะสมกับการดำเนินงานทางปกครอง จึงมีข้อพิจารณาว่า สมควรให้อนุโลมการบังคับทางปกครองตามกฎหมายมาใช้ จะเหมาะสมกว่าหรือไม่⁸⁸

ผู้เขียนเห็นว่า มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการบังคับกับผู้ที่ไม่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่ให้ชำระเงิน⁸⁹ หรือ เช่น การให้ชำระค่าปรับทางปกครองในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ⁹⁰ การอนุโลมนำการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับน่าจะครอบคลุมและมีประสิทธิภาพกว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเรื่องการบังคับคดีระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ในการบังคับทางปกครองของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในบางกรณี เจ้าหน้าที่ไม่กล้าที่จะใช้อำนาจบังคับทางปกครอง เช่น การเข้าไปยึด หรืออายัดทรัพย์สินของลูกหนี้ เนื่องจากลูกหนี้มักจะเข้าใจว่า จะต้องมีความหมายบังคับคดีของศาลในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาแสดง ดังเช่นการบังคับคดีแพ่งโดยทั่วไป เป็นต้น ทำให้เกิดความสับสนของลูกหนี้ที่เป็นประชาชนทั่วไปเนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจในเรื่องของการบังคับคดีของฝ่ายปกครอง ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงควรประชาสัมพันธ์ให้บุคคลทั่วไปได้ทราบถึงวิธีการบังคับคดีและข้อควรปฏิบัติในเรื่องการบังคับทางปกครองด้วย

⁸⁷ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 55-มาตรา 63 ในส่วนที่ 8 การบังคับทางปกครอง.

⁸⁸ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, “ปัญหาการบังคับคดีปกครองตามกฎหมายไทยและแนวทางแก้ไข โดยเทียบเคียงกับกฎหมายฝรั่งเศส”, รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3: กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติของกฎหมายอื่น, สำนักงานศาลปกครอง (ธันวาคม 2548): 321.

⁸⁹ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539.มาตรา 57.

⁹⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 58.