

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครองไทย

การระงับข้อพิพาทโดยการฟ้องร้องคดีต่อศาลนั้นเป็นวิธีการที่ได้รับการยอมรับและเชื่อถือว่ามีคุณธรรมมากที่สุด เนื่องจากการพิจารณาพิพากษาคดีโดยบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง และพิจารณาพิพากษาคดีไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมทั้งคำพิพากษาของศาลยังมีผลบังคับผูกพันคู่ความให้ต้องปฏิบัติตาม แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้การดำเนินคดีในศาลใช้ระยะเวลาอันยาวนานกว่าที่ศาลจะมีคำพิพากษา และไม่แน่นอนว่าสุดท้ายแล้ว ผลของคำพิพากษาจะเป็นที่พอใจของคู่ความฝ่ายใด โดยต้องมีฝ่ายหนึ่งชนะและอีกฝ่ายหนึ่งแพ้ นอกจากนี้ การดำเนินคดีในศาลซึ่งใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ยังก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี เนื่องจากปริมาณคดีที่ฟ้องร้องต่อศาลมีเป็นจำนวนมาก ศาลยุติธรรมจึงนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล เพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไปจากศาลโดยเร็ว และข้อพิพาทยุติลงโดยเป็นที่พอใจร่วมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย ไม่มีฝ่ายใดแพ้หรือฝ่ายใดชนะ แต่ถือว่าคู่ความทั้งสองฝ่ายชนะด้วยกันทั้งคู่ (Win-Win Situation) การไกล่เกลี่ยคดีในศาลยุติธรรมนั้น มีพื้นฐานมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 19, 20 และ 21 ซึ่งกำหนดแนวทางและอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีในศาลของผู้พิพากษาไว้ โดยคดีที่ไกล่เกลี่ยมีทั้งคดีแพ่งทั่วไป คดีแรงงาน คดีครอบครัว คดีของศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ และคดีอาญาที่เป็นความผิดอันยอมความได้ เมื่อการไกล่เกลี่ยสิ้นสุดลง หากการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จ ในคดีแพ่งคู่ความอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความแล้วให้ศาลพิพากษาตามยอมหรือโจทก์ถอนคำฟ้องก็ได้ ส่วนในคดีอาญา ผู้เสียหายหรือโจทก์อาจถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้องแล้วแต่กรณี สิทธินำคดีอาญามาฟ้องก็จะระงับ กรณีที่การไกล่เกลี่ยไม่ประสบความสำเร็จ คดีก็จะกลับเข้าสู่การพิจารณาตามปกติของศาล

เนื่องจากคดีแพ่งมีพื้นฐานอยู่ในขอบเขตของกฎหมายเอกชน ซึ่งคู่ความมีสถานะในทางกฎหมายที่เท่าเทียมกันและมีอิสระในการตัดสินใจจะทำการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวของคู่ความแต่ละฝ่าย นอกจากนี้ หลักวิธีพิจารณาความในคดีแพ่งเป็น

หลักเรื่องการเจรจาหว่านคู่ความ โดยคู่ความมีอำนาจเหนือข้อเท็จจริงของคดีอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น การไต่ถามข้อพิพาททางแพ่งเพื่อให้คู่ความเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกันจึงสามารถทำได้เท่าที่ไม่ขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายอันเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

แต่ในกรณีที่ข้อพิพาทที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งมีลักษณะที่ตรงกันข้ามกับข้อพิพาททางแพ่ง กล่าวคือ คู่ความมีสถานะในทางกฎหมายไม่เท่าเทียมกันและการกระทำของฝ่ายปกครองก็ต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองอันทำให้การตัดสินใจดำเนินการต่างๆ ของฝ่ายปกครองมิได้มีอิสระหรือเสรีภาพดังเช่นการกระทำของเอกชนในทางแพ่ง อีกทั้ง ข้อพิพาททางปกครองยังเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ ซึ่งฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไต่ถามจะสมารถนำมาใช้กับคดีปกครองได้หรือไม่ เพียงใดนั้น หากพิจารณาบทบัญญัติแห่งกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมันซึ่งเป็นต้นแบบของประเทศที่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้น เพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททางปกครองโดยเฉพาะแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม จะพบว่ากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองของทั้งสองประเทศได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองทำการไต่ถามคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีความตกลงประนีประนอมยอมความกันได้ โดยคดีปกครองที่สามารถไต่ถามเพื่อให้เกิดการประนีประนอมนั้น จะต้องเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจที่จะกระทำการหรือจัดการในเรื่องนั้นๆ ได้ แต่จะต้องไม่ขัดกับบทบัญญัติหรือหลักการของกฎหมายและความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

สำหรับประเทศไทยนั้น ในขณะที่มีการยกวางระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง มีการเสนอให้กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจไต่ถามคู่กรณีให้ตกลงกันและเมื่อมีการทำข้อตกลงประนีประนอมยอมความกันให้ศาลพิพากษาตามยอมได้ แต่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งเป็นผู้พิจารณาร่างระเบียบดังกล่าวเห็นว่ายังไม่สมควรกำหนดไว้ในขณะนั้น¹ ปัจจุบันกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ทั้งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลปกครองไต่ถามคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน ศาลปกครองจึงไม่สามารถไต่ถามคดี

¹ ประสาท พงษ์สุวรรณ, “การระงับข้อพิพาททางปกครองโดยวิธีอื่นนอกจากการฟ้องคดีหรือพิพากษาโดยศาลปกครอง”, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 33 เล่ม 3 (กันยายน 2546), หน้า 486-487.

ปกครองได้ แต่ในทางปฏิบัติคู่อภิเษกอาจตกลงประนีประนอมยอมความกันเอง แล้วผู้ฟ้องคดีมาขอถอนคำฟ้องตามข้อ 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือหากผู้ถูกฟ้องคดียอมเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้อง หรือยอมชำระเงิน หรือปฏิบัติตามที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอ ซึ่งทำให้ความเดือดร้อนเสียหายที่เกิดกับผู้ฟ้องคดีได้รับการเยียวยาแก้ไข ศาลก็จะสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเพราะเหตุแห่งการฟ้องคดีหมดสิ้นไป อย่างไรก็ตาม หากจะนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ยมาใช้กับคดีปกครอง โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจไกล่เกลี่ยคดีปกครองได้นั้น จะสามารถทำได้หรือไม่ และมีความเหมาะสมเพียงใด จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

4.1. หลักในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยศาลปกครองเป็นการระงับข้อพิพาทโดยมีศาลปกครองเป็นคนกลางช่วยเหลือ แนะนำ ให้คู่กรณีในคดีปกครองเจรจาตกลงประนีประนอมยอมความกัน เนื่องจากคดีปกครองทุกประเภทมีรากฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันจึงมีเนื้อหามุ่งที่จะให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไข การกระทำทางปกครองที่เป็นมูลเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยให้เกิดผลเป็นที่พอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมกัน จึงต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญสำหรับการกระทำทางปกครอง และเป็นกรอบกำหนดให้การไกล่เกลี่ยคดีปกครองเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในฐานะคู่กรณีและศาลปกครองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย จึงต้องคำนึงถึงหลักการพื้นฐานดังกล่าวด้วยในการดำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย ซึ่งรายละเอียดในหัวข้อนี้ขอแยกพิจารณาดังนี้

4.1.1. พิจารณาในด้านคู่กรณีฝ่ายองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้กระทำการในเรื่องนั้นๆ และจะต้องกระทำการไปภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายให้ด้วย ซึ่งอำนาจที่กฎหมายให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีทั้งที่เป็นอำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ ในกรณีที่เรื่องที่จะไกล่เกลี่ย

เป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจ ฝ่ายปกครองย่อมมีเสรีภาพในการเลือกปฏิบัติและตัดสินใจกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งภายในขอบเขตของกฎหมายที่ให้อำนาจนั้น ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีปกครองที่มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเกิดจากการที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจดุลพินิจจึงสามารถกระทำได้ เนื่องจากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองของตนเองได้ โดยอยู่ภายในขอบเขตอำนาจดุลพินิจที่กฎหมายกำหนด ในทางตรงกันข้าม หากมูลเหตุแห่งการฟ้องคดีเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจผูกพันที่จะต้องกระทำการ โดยกฎหมายมิได้กำหนดทางเลือกให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการตัดสินใจกระทำการแล้ว องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการกระทำทางปกครองของตนเองได้ คดีปกครองดังกล่าวจึงไม่อาจไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกันได้ อย่างไรก็ตาม หากองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองตกลงประนีประนอมยอมความกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งในเรื่องที่ตนเองไม่มีอำนาจตามกฎหมาย หรือในเรื่องที่อยู่นอกเหนืออำนาจที่กฎหมายกำหนด การตกลงประนีประนอมยอมความขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมเป็นการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตกลงประนีประนอมยอมความกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ให้อำนาจโดยตกลงประนีประนอมยอมความภายในกรอบอำนาจที่กฎหมายกำหนดแล้ว ฝ่ายปกครองยังจะต้องคำนึงถึงด้วยว่า การตกลงประนีประนอมยอมความของตนเองนั้นอยู่นอกกรอบประโยชน์สาธารณะหรือไม่ เนื่องจากตามหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ การกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยรวม ดังนั้น การที่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะตกลงประนีประนอมยอมความโดยมีผลให้เอกชนซึ่งเป็นคู่กรณีได้รับประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะ ทำให้ส่วนรวมได้รับความเสียหาย ย่อมเป็นการใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์และขัดกับหลักการพื้นฐานดังกล่าว อันจะทำให้การกระทำของฝ่ายปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

4.1.2. พิจารณาในด้านศาลปกครอง

การไกล่เกลี่ยคดีปกครองโดยมีศาลปกครองเป็นคนกลางทำหน้าที่ช่วยเหลือ แนะนำ และหาทางออกให้แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายนั้น เนื่องจากคดีพิพาทที่ไกล่เกลี่ยเป็นคดีปกครองซึ่งมีฐานมาจากการกระทำทางปกครอง การไกล่เกลี่ยคดีปกครองจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย

การให้คำแนะนำและชี้แนะแนวทางในการยุติข้อพิพาทให้แก่คู่กรณี ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงต้องช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และหาทางออกที่ไม่ขัดกับหลักการพื้นฐานของการกระทำทางปกครอง กล่าวคือ ศาลปกครองจะต้องให้คำแนะนำและเสนอแนะแนวทางในเรื่องที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการ นอกจากนั้น คำแนะนำและการเสนอแนะแนวทางของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดียังจะต้องเป็นการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการสอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ของศาลปกครองในการควบคุมไม่ให้การกระทำทางปกครองออกนอกกรอบของประโยชน์สาธารณะ อย่างไรก็ตาม คำแนะนำหรือการเสนอแนะแนวทางของศาลปกครองให้คู่กรณีตกลงประนีประนอมยอมความกันเพื่อยุติข้อพิพาท ก็ไม่มีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตาม คู่กรณียังมีอิสระในการตัดสินใจแก้ไขข้อพิพาทได้ด้วยตนเอง แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานทางกฎหมายปกครองด้วย

4.2. ประเภทของคดีปกครองที่ไกล่เกลี่ยได้โดยศาลปกครอง

ในการไกล่เกลี่ยคดีปกครองเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน โดยหลักการแล้ว ศาลปกครองและคู่ความฝ่ายองค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจำเป็นต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง และหลักการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันเป็นหลักการพื้นฐานทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นรากฐานของคดีปกครอง ในการพิจารณาถึงประเภทของคดีปกครองที่สามารถทำการไกล่เกลี่ยได้นั้น ในหัวข้อนี้จะพิจารณาถึงประเภทของคดีปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่มีการฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นส่วนใหญ่ 4 ประเภทหลัก ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีความชอบหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

จะเห็นได้ว่า คดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจฝ่ายเดียวขององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งในการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือสั่งห้ามการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี สำหรับกรณีที่เป็นการฟ้องเพิกถอนกฎนั้น เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยเรียบร้อย ฝ่ายปกครองจึงอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกกฎมาใช้บังคับเป็นการทั่วไป กฎจึงเป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครองที่มีขอบเขตค่อนข้างกว้าง การไต่สวนคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎเพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อความบางตอนในกฎ จึงน่าจะทำได้ แต่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจฝ่ายปกครองในการออกกฎนั้น รวมทั้งต้องไม่เป็นการทำให้คู่กรณีฝ่ายเอกชนได้รับประโยชน์แต่เพียงผู้เดียวแล้วกระทบต่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไป แต่เนื่องจากการออกกฎมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณากลับกรอง โดยอาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการหรือหากเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นก่อนที่กฎจะออกมาใช้บังคับ การแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎจึงต้องใช้กระบวนการและขั้นตอนแบบเดียวกันกับที่ใช้ในการออกกฎ คู่กรณีฝ่ายปกครองที่เป็นผู้ออกกฎย่อมไม่อาจตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งได้โดยลำพังตนเอง ในทางปฏิบัติการไต่สวนคดีพิพาทเกี่ยวกับกฎจึงน่าจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

สำหรับการไต่สวนคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและฟ้องขอให้สั่งห้ามการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองและแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ย่อมจะต้องพิจารณาว่า คำสั่งทางปกครองและการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนั้น ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองและกระทำการไปโดยอาศัยอำนาจประเภทใด กล่าวคือ หากอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่ฝ่ายปกครองเป็นอำนาจผูกพัน ฝ่ายปกครองย่อมไม่มีสิทธิเลือกหรือตัดสินใจที่จะเปลี่ยนแปลงการกระทำของตนเองตามที่คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเรียกร้องได้เลย แต่หากอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้แก่ฝ่ายปกครองเป็นอำนาจดุลพินิจแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมสามารถตกลงเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองและการกระทำของตนเองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องอยู่ภายในขอบเขตดุลพินิจที่ตนเองมีด้วย

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีประเภทนี้ เป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่ง แต่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินกว่าที่

ควรจะเป็น การฟ้องคดีต่อศาล ผู้ฟ้องคดีจะมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

จะเห็นได้ว่า คดีปกครองประเภทนี้ เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีฐานในทางกฎหมายรองรับการกระทำของฝ่ายปกครองอยู่แล้ว การไต่เถียงเพื่อให้ฝ่ายปกครองและคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งประนีประนอมยอมความกัน จึงสามารถกระทำได้ เนื่องจากสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยในกระบวนการไต่เถียงดังกล่าว ฝ่ายปกครองอาจตกลงที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดในกรณีที่มีการฟ้องว่าฝ่ายปกครองละเลยต่อหน้าที่ หรือฝ่ายปกครองอาจตกลงที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายภายในระยะเวลาที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกัน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

แยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

(3.1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดนั้นเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองกระทำการไปในการปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน การฟ้องคดีจึงเป็นไปเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในส่วนที่เป็นการฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเป็นตัวเงิน การไต่เถียงเพื่อให้คู่กรณีตกลงกันในเรื่องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว เนื่องจากเงินที่จะนำมาชดเชยเป็นค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นเงินของรัฐ การที่ฝ่ายปกครองจะไปต่อรองกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทน ฝ่ายปกครองจึงควรที่จะต้องขอความเห็นชอบหรือได้รับอนุมัติจากกรมบัญชีกลางหรือกระทรวงการคลังในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบการเบิกจ่ายเงินของรัฐเสียก่อน ซึ่งตรงกันข้ามกับในคดีแพ่งที่เงินที่นำมาชดเชยเป็น

ค่าสินไหมทดแทนเป็นเงินของเอกชนคู่กรณี ซึ่งมีเสรีภาพในการตัดสินใจต่อรองเกี่ยวกับจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนเช่นไรก็ได้เพื่อรักษาผลประโยชน์ของตนเองไว้

สำหรับในส่วนที่เป็นการฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดนั้น ตามหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครององค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่จริงในบ้านเมือง โดยไม่กระทำการใดๆ ให้ขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น การไกล่เกลี่ยให้ฝ่ายปกครองตกลงกับคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งว่าจะกระทำการหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อเยียวยาผลแห่งการกระทำละเมิด จึงต้องคำนึงถึงด้วยว่า การตกลงดังกล่าวของฝ่ายปกครองจะต้องไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายบ้านเมืองที่ใช้บังคับอยู่ อีกทั้ง จะต้องไม่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของสังคมโดยรวม มิเช่นนั้นแล้ว การกระทำของฝ่ายปกครองก็จะเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3.2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่นหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

ในปัจจุบันโดยส่วนใหญ่จะเป็นการฟ้องเกี่ยวกับเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยอาจเป็นกรณีที่มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่ยังไม่ได้อำนาจเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ หรือมีการจ่ายเงินค่าทดแทนแล้วแต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจเงินค่าทดแทนดังกล่าวจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง จะเห็นได้ว่า เมื่อมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้ว กฎหมายกำหนดให้รัฐจะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของ² ส่วนในเรื่อง

² พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 18 บัญญัติว่า

“เงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งที่ดินที่ต้องเวนคืน
- (2) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนไม่ได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ปลูกสร้างขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่
- (3) ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน แต่การเช่านั้นต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือได้ทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมิได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่หรือ

จำนวนเงินค่าทดแทน จะมีคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนเป็นผู้กำหนดเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมให้ แต่หากเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ไม่พอใจการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว กฎหมายก็กำหนดให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินได้ โดยรัฐมนตรีมีอำนาจดุลพินิจในการวินิจฉัยจำนวนเงินค่าทดแทนตามที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์อุทธรณ์ได้³ การโต้เถียงเพื่อให้คู่กรณีตกลงกันเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้

ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเข้านี้พึงกำหนดให้เฉพาะที่ผู้เข้าได้เสียหายจริงโดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าจะรับ

(4) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6

(5) เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่รื้อถอนได้ ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันที่ใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 แต่ต้องไม่เป็นผู้ซึ่งจำต้องรื้อถอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวไปเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าของที่ดิน เงินค่าทดแทนตาม (5) นี้พึงกำหนดให้เฉพาะค่ารื้อถอน ค่าขนย้าย และค่าปลูกสร้างใหม่เท่านั้น

(6) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟฟ้า หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในกรณี que บุคคลเช่นนั้นได้จ่ายค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว”

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 25 บัญญัติว่า

“ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 18 ผู้ใดไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์ หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา 9 มาตรา 10 ทวิ มาตรา 23 หรือมาตรา 28 วรรคสาม มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 6 หรือรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฉบับนั้น ภายในหกสิบวัน นับแต่วันได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนดังกล่าว

ในการพิจารณาอุทธรณ์ตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิทางกฎหมาย และผู้มีความรู้ความสามารถในการตีราคาอสังหาริมทรัพย์

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เมื่อพิจารณานิยามของสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และตามที่ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนดคำอธิบายไว้แล้วจะเห็นได้ว่า สัญญาทางปกครองเป็นการใช้อำนาจของรัฐในการดำเนินภารกิจต่างๆ ให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุผล ซึ่งข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากสัญญาทางปกครอง อาจแยกออกเป็นข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหาในการจัดทำบริการสาธารณะ กับข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าตอบแทนจากการปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับค่าเสียหายที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญาซึ่งเป็นการเรียกร้องในตัวเงิน การไกล่เกลี่ยให้คู่สัญญาฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนตกลงกันเพื่อยุติข้อพิพาทต่างๆ ดังกล่าว หากเป็นข้อพิพาทในส่วนที่เกี่ยวกับค่าตอบแทนและค่าเสียหายซึ่งไม่เกี่ยวกับเนื้อหาในการจัดทำบริการสาธารณะ ย่อมสามารถไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันจนเป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายได้ แต่สำหรับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับเนื้อหาในการจัดทำบริการสาธารณะ การไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีตกลงกันจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ อันเป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาทางปกครองและเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองต้องให้ความคุ้มครองและรักษาไว้เพื่อประชาชนโดยรวม แต่อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง หากการไกล่เกลี่ยประสบความสำเร็จและทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขข้อสัญญาในสัญญาทางปกครองจนมีเนื้อหาเป็นเหมือนสัญญาทางแพ่งทั่วไป โดยฝ่ายปกครองยอมสละเอกสิทธิ์บางประการตามสัญญาทางปกครอง ย่อมไม่อาจกระทำได้เพราะถือเป็นการกระทบต่อสาระสำคัญของความเป็นสัญญาทางปกครอง

จากที่กล่าวมาอาจสรุปได้ว่า คดีปกครองทั้ง 4 ประเภทสามารถไกล่เกลี่ยได้เท่าที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดการหรือกระทำการในเรื่องนั้นๆ โดยต้องไม่เป็นการกระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวมด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การไกล่เกลี่ยคดีปกครองก็เป็นดุลพินิจของศาล ในกรณีที่ศาลปกครองพิจารณาเห็นว่า คดีปกครองทั้ง 4 ประเภทดังกล่าว เป็นคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม ศาลปกครองย่อมมีดุลพินิจที่จะดำเนินการไกล่เกลี่ยหรือไม่ไกล่เกลี่ยโดยให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาไปตามปกติจนศาลมีคำพิพากษาก็ได้

มีจำนวนทั้งหมดไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นผู้พิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์”

4.3. บทบาทของศาลปกครองในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

ในหัวข้อนี้จะแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็น คือ

4.3.1. ลำดับชั้นของศาลปกครองที่มีอำนาจในการไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

ในปัจจุบัน ศาลปกครองไทยมี 2 ลำดับชั้น คือ ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองสูงสุด เมื่อมีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาแล้ว วัตถุประสงค์ที่ศาลปกครองชั้นต้นจะต้องพิจารณาพิพากษา คือ การกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครองสูงสุดนั้น กรณีที่เป็นคดีอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดมีหน้าที่ต้องพิจารณาตรวจสอบคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกระบวนการพิจารณาหรือไม่ เพียงแต่ในการตรวจสอบความชอบด้วยกระบวนการนี้ ศาลปกครองสูงสุดจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องของข้อเท็จจริงด้วย ดังนั้น วัตถุประสงค์ที่แท้จริงในศาลปกครองสูงสุด ก็คือ คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

การไกล่เกลี่ยเพื่อให้คู่กรณีประนีประนอมยอมความกัน เป็นการไกล่เกลี่ยที่ตัววัตถุประสงค์ซึ่งเป็นเหตุให้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ข้อพิพาทที่มีอยู่ระหว่างคู่กรณีระงับไป ดังนั้น การไกล่เกลี่ยคดีปกครองจึงน่าจะทำได้เฉพาะในศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งวัตถุประสงค์เป็นการกระทำทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี นอกจากนั้น โดยสภาพของเรื่องแล้ว เมื่อศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาชี้ขาดคดีแล้วว่าฝ่ายใดถูก ฝ่ายใดผิด ก็เป็นการยากที่คู่กรณีจะยอมไกล่เกลี่ยกันในชั้นศาลปกครองสูงสุด

4.3.2. ตุลาการศาลปกครองในฐานะผู้ไกล่เกลี่ยคดีปกครอง

การระงับข้อพิพาทโดยวิธีการไกล่เกลี่ย เป็นวิธีการระงับข้อพิพาทโดยมีบุคคลที่สามที่มีความเป็นกลางเข้ามาช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และหาทางออกให้แก่คู่กรณีเพื่อระงับข้อพิพาทที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทจึงมีบุคคลที่เกี่ยวข้องอยู่สามฝ่าย ได้แก่ ผู้ไกล่เกลี่ยและคู่กรณีอีกสองฝ่าย

ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองนั้น ตุลาการศาลปกครองได้รับการยอมรับและไว้วางใจจากคู่ความทั้งสองฝ่ายว่า มีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง รวมทั้งเป็นผู้มีความรู้ ความเข้าใจในหลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน กฎหมายปกครอง และมีความเชี่ยวชาญในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง คู่ความจึงมอบคดีพิพาททางปกครองให้ตุลาการศาลปกครองเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด ดังนั้น ในการไต่สวนคดีปกครอง ตุลาการศาลปกครองจึงเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนคดีปกครอง เพื่อช่วยให้คู่กรณีหาทางออกในการยุติข้อพิพาทที่มีอยู่ให้หมดสิ้นไป โดยยังอยู่ภายในกรอบของหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายมหาชน

4.4. ผลในทางกฎหมายของการไต่สวนคดีปกครอง

ผลของการไต่สวนคดีในศาลตามระบบกฎหมายเอกชนมี 2 กรณี คือ กรณีการไต่สวนคดีประสบความสำเร็จและกรณีการไต่สวนคดีไม่ประสบความสำเร็จ ในกรณีที่การไต่สวนคดีประสบความสำเร็จ คู่กรณีอาจทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันในศาลแล้วขอให้ศาลพิพากษตามยอม หรืออาจขอถอนคำฟ้องก็ได้ ส่วนกรณีการไต่สวนคดีไม่ประสบความสำเร็จ คดีจะกลับเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลตามปกติ

สำหรับคดีปกครองนั้น เป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในระบบกฎหมายมหาชน ซึ่งมีหลักการพื้นฐานทางกฎหมายแตกต่างไปจากระบบกฎหมายเอกชน จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับผลในทางกฎหมายของการไต่สวนคดีปกครองดังนี้

1. กรณีที่การไต่สวนคดีปกครองประสบความสำเร็จ และคู่กรณีได้ทำสัญญาประนีประนอมยอมความกันในศาลแล้ว หากคู่กรณีขอให้ศาลพิพากษตามยอม ศาลปกครองในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องตรวจสอบว่าข้อตกลงประนีประนอมยอมความที่คู่กรณีนำมาให้พิพากษตามยอมนั้น เป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองหรือไม่ กล่าวคือ เป็นการตกลงกันโดยขัดต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำการแก่ฝ่ายปกครองหรือไม่ หรือเป็นการตกลงกันโดยมีผลกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือไม่ หากศาลปกครองพิจารณาเห็นว่าข้อตกลงประนีประนอมยอมความไม่ขัดต่อหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองแล้ว ศาลปกครองจึงสามารถที่จะพิพากษตามยอมได้ เมื่อมีการพิพากษตามยอมแล้ว หากต่อมา

คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอม คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งสามารถบังคับคดีตามคำพิพากษาได้ทันทีโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดีกันใหม่

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาว่า ในการไกล่เกลี่ยคดีฟ้องเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองเพื่อให้ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไข กฎหรือคำสั่งทางปกครองให้มีเนื้อความตามที่คู่กรณีตกลงกัน หากให้ศาลพิพากษาตามยอมได้ และต่อมาภายหลัง ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอม คู่กรณีฝ่ายเอกชนจะบังคับคดีโดยขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไข กฎหรือคำสั่งทางปกครองให้มีเนื้อความตามที่คู่กรณีตกลงกันตามคำพิพากษาตามยอม ก็จะเป็นการที่ศาลปกครองก้าวล่วงเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับการใช้อำนาจในทางบริหารหรืออำนาจในทางปกครอง กล่าวคือ เป็นการสั่งให้ฝ่ายปกครองเปลี่ยนแปลง แก้ไข หรือออกคำสั่งทางปกครองใหม่ อันเป็นการขัดต่อมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁴ ซึ่งกำหนดให้ศาลปกครองออกคำสั่งบังคับในคดีฟ้องเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ได้เพียงสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 72 บัญญัติว่า

“ ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

(2) สั่งให้หัวหน้าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร

(3) สั่งให้ใช้เงินหรือให้ส่งมอบทรัพย์สินหรือให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่นๆ ไว้ด้วยก็ได้ ในกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือการฟ้องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

..... ”

ดังกล่าวเท่านั้น การพิพากษาตามยอมกรณีการไกล่เกลี่ยคดีฟ้องเพิกถอนกฎและคำสั่งทางปกครองจึงไม่อาจกระทำได้

สำหรับการพิพากษาตามยอม กรณีการไกล่เกลี่ยคดีพิพาทเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าเพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติหน้าที่ภายในระยะเวลาที่คู่กรณีตกลงกัน การไกล่เกลี่ยคดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดและความรับผิดอย่างอื่น รวมทั้งคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง เพื่อให้มีการเยียวยาความเสียหายตามที่คู่กรณีตกลงกัน โดยอาจเป็นการใช้เงินหรือให้กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษตามยอม และคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งขอให้ศาลออกหมายบังคับคดีให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาดังกล่าว ศาลปกครองย่อมออกหมายบังคับคดีให้ได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของศาลปกครองที่จะกำหนดคำบังคับเช่นนั้นได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การพิพากษตามยอมกรณีดังกล่าวนี้จึงสามารถกระทำได้

สำหรับผลภายหลังการพิพากษตามยอม ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 กำหนดให้คำพิพากษตามยอมเป็นที่สุด คู่ความจะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด⁵ ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากในระบบกฎหมายเอกชนข้อตกลงที่ศาลพิพากษตามยอมนั้นเกิดขึ้นจากความพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่ายที่มีเสรีภาพในการตัดสินใจ

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 138 บัญญัติว่า

“ในคดีที่คู่ความตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในประเด็นแห่งคดีโดยมิได้มีการถอนคำฟ้องนั้น และข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความกันนั้นไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายให้ศาลจดยางงานพิสดารแสดงข้อความแห่งข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความเหล่านั้นไว้แล้วพิพากษาไปตามนั้น

ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาเช่นว่านี้ เว้นแต่ในเหตุต่อไปนี้

- (1) เมื่อมีข้อกล่าวอ้างว่าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฉ้อฉล
- (2) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับควมสงบเรียบร้อยของประชาชน
- (3) เมื่อคำพิพากษานั้นถูกกล่าวอ้างว่ามีได้เป็นไปตามข้อตกลงหรือการประนีประนอมยอมความ

ถ้าคู่ความตกลงกันเพียงแต่ให้เสนอคดีต่ออนุญาโตตุลาการ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับ”

เมื่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายเลือกวิธียุติข้อพิพาทที่เป็นที่พอใจของทั้งสองฝ่ายแล้ว จึงไม่สามารถอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลที่มีเนื้อหาตามที่ตนเองเป็นผู้กำหนดได้ เว้นแต่เข้าข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด ซึ่งให้อุทธรณ์คัดค้านได้ในเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความและในการพิพากษาตามยอม นอกจากนี้ การกำหนดให้คำพิพากษาตามยอมเป็นที่สุดท้ายช่วยให้ข้อพิพาทที่มีอยู่ระงับสิ้นไปโดยไม่เกิดข้อพิพาทต่อกันอีก

ในคดีปกครองก็เช่นเดียวกัน หากให้ศาลปกครองพิพากษาตามยอมได้ คำพิพากษาก็เกิดขึ้นจากความพอใจของคู่กรณีทั้งสองฝ่าย โดยหลักจึงไม่สมควรให้คู่กรณีในคดี ยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาที่มีเนื้อหาที่ตนเองเป็นผู้กำหนดได้ เว้นแต่เป็นเรื่องเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกระบวนการในการทำสัญญาประนีประนอมยอมความและในการพิพากษาตามยอม ซึ่งควรที่จะให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาโดยอาศัยเหตุดังกล่าวได้

เนื่องจากคดีปกครองเป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจในทางปกครองขององค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ อีกทั้ง เป็นเรื่องเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นประโยชน์ของประชาชนโดยรวม หากมีกรณีที่บุคคลภายนอกซึ่งมิใช่คู่กรณีในคดีถูกระทบจากผลของคำพิพากษาตามยอม⁶ บุคคลภายนอกคดีดังกล่าวสามารถยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ได้ภายใต้หลักเกณฑ์ตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁷ หรืออาจยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นซึ่งการกระทำทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่จากการที่ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาตามยอมก็ได้

⁶ เดิมศาลปกครองสูงสุดเคยวางหลักว่า คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรือถูกระทบจากผลแห่งคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นโดยตรง เป็นผู้ที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 2/2548) แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้วางหลักว่า การอุทธรณ์คัดค้านคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นจะทำได้เฉพาะผู้ที่เป็นคู่กรณีในคดีเท่านั้น เมื่อผู้อุทธรณ์ไม่ได้เป็นผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และมีได้เข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องขอมาแต่ต้น ผู้อุทธรณ์จึงมิใช่คู่กรณีในคดีที่จะมีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นได้ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 685/2548, 157/2549 และ 268/2550)

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 75 บัญญัติว่า

นอกจากการทำสัญญาประนีประนอมยอมความให้ศาลพิพากษาตามยอมแล้ว คู่กรณีอาจตกลงกันให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี และเมื่อฝ่ายปกครองได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงจะขอถอนคำฟ้องให้ ซึ่งการถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในข้อ 82 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2543⁸ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการถอนคำฟ้อง

“ในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

(1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ

(2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้นมิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา

(3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดีไม่มีความยุติธรรม

(4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

การยื่นคำขอตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคู่กรณีหรือบุคคลภายนอกไม่ทราบถึงเหตุอันในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วมาโดยมิใช่ความผิดของผู้นั้น

การยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ต้องกระทำภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ยื่นคำขอได้รู้หรือควรรู้ถึงเหตุซึ่งอาจขอให้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด”

⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 82 บัญญัติว่า

“ผู้ฟ้องคดีอาจถอนคำฟ้องในเวลาใดๆ ก่อนศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้ การถอนคำฟ้องจะถอนเฉพาะบางข้อหาหรือบางส่วนของข้อหาก็ได้

ในคดีปกครองไว้ แต่อย่างไรก็ตาม หากมีการถอนคำฟ้องไปก่อนที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามที่ได้ตกลงกันไว้ และต่อมาภายหลังปรากฏว่าฝ่ายปกครองมิได้ดำเนินการแก้ไขเยียวยาความเสียหายเช่นนั้น การถอนคำฟ้องในกรณีดังกล่าวนี้ก็ไม่ตัดสิทธิคู่กรณีในการนำคดีมาฟ้องใหม่ได้โดยไม่เป็นฟ้องซ้ำ

2. กรณีที่การไกล่เกลี่ยคดีปกครองไม่ประสบความสำเร็จ โดยสภาพแล้ว คดีย่อมจะกลับเข้าสู่การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีตามปกติของศาลปกครอง เช่นเดียวกับกรณีที่การไกล่เกลี่ยคดีแพ่งไม่ประสบความสำเร็จ

การถอนคำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้ฟ้องคดี แต่ถ้าผู้ฟ้องคดีถอนคำฟ้องด้วยวาจาต่อหน้าศาลในระหว่างการไต่สวนหรือการนั่งพิจารณาคดี ให้ศาลบันทึกไว้และให้ผู้ฟ้องคดีลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีหลายคน ผู้ฟ้องคดีแต่ละคนอาจถอนคำฟ้องของตนได้ การถอนคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวให้มีผลเฉพาะผู้ฟ้องคดีที่ถอนคำฟ้องนั้น เว้นแต่กรณีที่ผู้ถอนคำฟ้องเป็นผู้แทนของผู้ฟ้องคดีทุกคน การถอนคำฟ้องให้มีผลเป็นการถอนคำฟ้องทั้งคดี ในกรณีนี้ ศาลจะไต่สวนเพื่อให้ได้ความเป็นที่ยุติว่าการถอนคำฟ้องของผู้แทนดังกล่าวเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ฟ้องคดีทุกคนก่อนมีคำสั่งอนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้

เมื่อมีการถอนคำฟ้อง ให้ศาลอนุญาตและสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ กับคืนค่าธรรมเนียมศาลทั้งหมดหรือบางส่วนให้แก่ผู้ฟ้องคดี แต่ในคดีที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือคดีที่การพิจารณาต่อไปจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวม หรือการถอนคำฟ้องเกิดจากการสมยอมกันโดยไม่เหมาะสม ศาลจะมีคำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องก็ได้ คำสั่งไม่อนุญาตให้ถอนคำฟ้องให้เป็นที่สุด”