

ทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด (*res judicata*) ของคำพิพากษาศาลปกครองReview of *res judicata* in administrative court judgment

นิติกร ชัยวิเศษ\*

รับบทความเมื่อ 23 ธันวาคม 2567

แก้ไขบทความเมื่อ 7 กุมภาพันธ์ 2568

ตอบรับบทความเมื่อ 13 กุมภาพันธ์ 2568

## บทคัดย่อ

ข้อความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเป็นข้อความคิดที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อระบบกฎหมาย เนื่องจากสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเป็นเครื่องมือที่ระบบกฎหมายใช้ยุติข้อพิพาททั้งหลายมิให้มีการฟ้องร้องกันต่อไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยเมื่อระบบกฎหมายกำหนดให้คำพิพากษาใดไม่อาจโต้แย้งต่อไปได้อีก คำพิพากษานั้นย่อมมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด โดยที่ไม่ต้องพิจารณาว่าคำพิพากษานั้นจะถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ ซึ่งในบทความนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับการถือกำเนิดขึ้นของข้อความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในกฎหมายโรมันผ่านคำอธิบายของ Friedrich Carl von Savigny ที่นำไปสู่การแปรสภาพข้อความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาให้เป็นส่วนหนึ่งของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมายตามหลักนิติรัฐ อย่างไรก็ตาม ข้อความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษามีข้อถกเถียงกันว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษามีผลเฉพาะในทางกระบวนการพิจารณาของศาลในคดีต่อ ๆ ไป หรือมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ หรือกฎหมายสารบัญญัติด้วย ซึ่งในปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษามีผลเฉพาะในทางกระบวนการพิจารณาของศาลเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายสารบัญญัติแต่อย่างใด

แม้ว่าจะเป็นที่ชัดเจนว่าคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจะมีผลเฉพาะในทางกระบวนการพิจารณาของศาลในคดีต่อ ๆ ไปเท่านั้น แต่ยังมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า ผลผูกพันของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนั้นครอบคลุมเฉพาะประเด็นที่ศาลมีคำวินิจฉัยเท่านั้น หรือครอบคลุมไปถึงถ้อยคำอื่น ๆ หรือข้อเท็จจริงที่ศาลได้กล่าวยืนยันไว้ในคำพิพากษาด้วย ซึ่งผลการศึกษพบว่า โดยหลักแล้วคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดมีผลผูกพันศาลในคดีต่อ ๆ ไปเฉพาะประเด็นที่ศาลได้มีคำวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทเท่านั้น เพราะศาลมีหน้าที่วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทให้ยุติ

---

\* เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มศึกษากฎหมายมหาชน 2 สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง



สำหรับองค์ประกอบส่วนอื่น ๆ ของคำพิพากษาที่มีใช้การวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทเป็นเพียงองค์ประกอบที่อาจนำมาใช้ตีความสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษานั้น อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบในส่วนการให้เหตุผลประกอบกรวินิจฉัยที่เป็นการปรับใช้กฎหมายของศาล แม้ว่าจะไม่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในตัวเอง แต่ก็เกี่ยวพันใกล้ชิดกับประเด็นที่ศาลวินิจฉัย โดยสภาพถือว่าสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปพร้อมกับการวินิจฉัยในประเด็นนั้นด้วย ซึ่งระบบกฎหมายไทยได้ยืนยันสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในประเด็นที่ศาลปกครองวินิจฉัยไว้ในบทบัญญัติเรื่องการห้ามฟ้องซ้ำและห้ามดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำในประเด็นที่ศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งไปแล้วตามข้อ 96 และข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

นอกจากนี้ ผลการศึกษาพบว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษามีผลต่อศาลต่างระบบด้วย โดยประเด็นที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว ย่อมมีผลผูกพันต่อศาลยุติธรรมที่จะต้องนำประเด็นที่ศาลปกครองวินิจฉัยแล้วไปปรับใช้กับคดีของตนต่อไปด้วย ซึ่งผลการศึกษานี้จะนำไปสู่ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของคำพิพากษาของศาลปกครองและศาลยุติธรรมในระบบศาลคู่มากยิ่งขึ้น

**คำสำคัญ :** res judicata, คำพิพากษา, สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด, ศาลปกครอง

### Abstract

The concept of *res judicata* in judgments is critically important to the legal system, as it serves as a mechanism to bring disputes to a final resolution, preventing endless litigation. Once the legal system deems a judgment final and not subject to further contestation, that judgment becomes binding, regardless of whether it is deemed fair or correct. This article explores the origins of the concept of *res judicata* in Roman law through the explanations of Friedrich Carl von Savigny, which led to the integration of this concept into the principle of legal certainty under the rule of law.

However, there was a debate about whether the effect of *res judicata* applies only to the procedural aspects of a case in subsequent proceedings, or if it also impacts the alteration of rights, duties, or statutory laws. It is now generally accepted that the effect of *res judicata* is limited to procedural matters within the court's jurisdiction, without changing substantive law.

Although it is clear that a final judgment affects only procedural matters in future cases, it remains a topic for further consideration whether the binding effect of *res judicata* extends beyond the issues the court has ruled on, to include other statements or facts affirmed in the judgment. The study found that a judgment with *res judicata* effect binds the court in future cases only on the issues the court has decided. Other components of the judgment that do not address the disputed issues may be used to interpret the binding effect of the judgment. However, the reasoning in the judgment, especially the application of law by the court, although not binding in itself, is closely related to the issues decided by the court. Thus, it can be considered as having *res judicata* effect alongside the decision on those issues. This principle is also confirmed by the Thai legal system, which upholds the *res judicata* effect of judgments on issues the administrative court has ruled upon, as stipulated in Articles 96 and 97 of the Rule of the General Assembly of Judges of the Supreme Administrative Court on Administrative Court Procedure, B.E. 2543.

Furthermore, the study found that the binding effect of *res judicata* also applies to courts of different systems. Once an administrative court has rendered a final judgment, it binds the judiciary to apply the issues already adjudicated by the administrative court to their own cases. This finding contributes to the harmonization of judgments between administrative and judicial courts, reinforcing the coherence of the dual-court system.

**Keywords :** *res judicata*, judgment, binding effect of *res judicata*, administrative court

## 1. บทนำ

ในสังคมที่มนุษย์อาศัยอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะ บุคคลแต่ละคนย่อมมีนิสัยใจคอและพฤติกรรมที่ต่างกันอย่างจนอาจนำไปสู่การกระทำที่ทำให้ผู้อื่นเดือดร้อนรำคาญหรือได้รับความเสียหายได้ ซึ่งในสังคมที่เป็นรัฐสมัยใหม่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง ย่อมจะใช้กฎหมายในการระงับข้อพิพาทและไม่อนุญาตให้คู่กรณีพิพาทกันใช้กำลังบังคับตามสิทธิของตนด้วยตนเอง ซึ่งการระงับข้อพิพาทอาจเกิดขึ้นได้หลากหลายวิธีไม่ว่าจะเป็นการสมัครใจเจรจาไกล่เกลี่ยระหว่างคู่กรณี หรือการที่คู่กรณีตกลงกันหาคนกลางมาวินิจฉัยข้อพิพาทนั้น แต่วิธีการที่สามารถทำให้ข้อพิพาทระงับได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด คือ การระงับข้อพิพาทโดยศาลของรัฐ เนื่องจากศาลของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกคำสั่งบังคับและจัดการให้มีการใช้กำลังทางกายภาพเพื่อบังคับตามสิทธิของคู่กรณีได้ รวมถึงคำพิพากษาของศาลที่เป็นผลผลิตของการใช้อำนาจอธิปไตยในการระงับข้อพิพาทยังมีสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ซึ่งคู่กรณีไม่อาจจะนำเรื่องราวที่ศาลได้มีคำพิพากษาไปแล้วมาฟ้องร้องเพื่อให้ศาลเปลี่ยนแปลงคำพิพากษานั้นได้ (*res judicata*)

แม้คำพิพากษาของศาลจะมีสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาด แต่การที่คำพิพากษาของศาลนั้นประกอบด้วยองค์ประกอบหลายส่วนด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นส่วนข้อเท็จจริง ส่วนการให้เหตุผลของศาล และส่วนของคำสั่ง จึงเป็นปัญหาว่าองค์ประกอบส่วนใดของคำพิพากษาบ้างที่จะมีสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และยังมีปัญหาต่อไปด้วยว่า หากคำพิพากษาของศาลที่ถึงที่สุดและมีสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาดไปแล้วนั้น มีความบกพร่อง คู่กรณีที่ได้รับผลร้ายจากคำพิพากษาดังกล่าวจะมีหนทางใดหรือไม่ที่จะร้องขอให้มีการทำลายสภาพบังคับเบ็ดขาดของคำพิพากษานั้นลงเพื่อให้คู่กรณีที่ได้รับผลร้ายได้รับความเป็นธรรมกลับคืนมา ยิ่งไปกว่านั้น คำพิพากษาของศาลปกครองก็ยังมีปัญหาเฉพาะเรื่องของคดีปกครองด้วย กล่าวคือ ศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นเรื่องการดำเนินการเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ ทำให้มีข้อพิจารณาว่าสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองจะมีผลบังคับเฉพาะคู่กรณีดังเช่นในคดีแพ่งหรือไม่ และยังมีปัญหาต่อไปในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎเรื่องใดเรื่องหนึ่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว การที่เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองที่เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นจะยกเลิกคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ศาลได้ยืนยันความชอบด้วยกฎหมายแล้ว จะเป็นการไม่เคารพต่อสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาหรือไม่ จากปัญหาและข้อสงสัยข้างต้นทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองซึ่งจะเป็นวัตถุดิบแห่งการศึกษาในบทความนี้

## 2. หลักการแบ่งแยกอำนาจและการระงับข้อพิพาทโดยองค์กรตุลาการ

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบถึงตำแหน่งแห่งที่ของศาลหรือองค์กรตุลาการในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งสามารถอธิบายได้ผ่านหลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในรัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยและเป็นนิติรัฐมักกำหนดโครงสร้างผู้ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นสามฝ่าย โดยแบ่งออกเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายตุลาการ

เพื่อป้องกันมิให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป รวมถึงเพื่อให้องค์กรทั้งสามนี้ปฏิบัติหน้าที่ตามความเชี่ยวชาญ และตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน โดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะมีอำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไปภายในรัฐ องค์กรฝ่ายบริหารมีหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และองค์กรตุลาการจะมีหน้าที่วินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นตามกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น ทั้งข้อพิพาทระหว่างประชาชนด้วยกัน ข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ และข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ซึ่งการใช้อำนาจของทั้งสามองค์กรจะต้องไม่ก้าวล่วงเข้าไปกระทบกระเทือนเขตอำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง มิเช่นนั้นแล้วจะทำให้ระบบการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจไม่สามารถดำเนินไปได้<sup>1</sup> เช่น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติก้าวล่วงไปออกคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารทั้ง ๆ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่มีความรู้เทียบเท่ากับเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เชี่ยวชาญทางเทคนิคมากกว่า หรือฝ่ายปกครองที่มีความรู้ทางเทคนิคหรือวิทยาศาสตร์ได้เข้าไปวินิจฉัยข้อพิพาททางกฎหมายที่ฝ่ายปกครองพิพาทกับเอกชนเสียเอง อันอาจทำให้เสียความยุติธรรมได้ หรือในทางกลับกันผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญการใช้การตีความกฎหมาย แต่เข้าไปวินิจฉัยความถูกต้องทางเทคนิคในทางวิศวกรรมหรือวิทยาศาสตร์ที่ฝ่ายปกครองมีความเชี่ยวชาญมากกว่า อย่างไรก็ตาม ระบบกฎหมายและการเมืองของแต่ละประเทศก็มีได้แบ่งแยกอำนาจจนเด็ดขาด แต่บรรดาองค์กรผู้ใช้อำนาจมีความสัมพันธ์ต่อกันตามที่ระบบการเมืองและระบบกฎหมายของแต่ละประเทศกำหนดไว้ โดยมีระดับความสัมพันธ์มากน้อยแตกต่างกันไปตามพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ<sup>2</sup> เช่น ศาลปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่สามารถกำหนดคำบังคับให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองให้กับผู้ฟ้องคดีได้ เพราะจะเป็นการก้าวล่วงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง แต่ในขณะที่ศาลปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันสามารถบังคับให้หน่วยงานทางปกครองออกคำสั่งทางปกครองได้ในกรณีที่มีการฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) โดยระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าการคุ้มครองสิทธิทางมหาชนของผู้ฟ้องคดี<sup>3</sup>

ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจข้างต้นจะเห็นได้ว่า องค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตามกฎหมาย ซึ่งผลผลิตของการใช้อำนาจตุลาการ คือ คำพิพากษาหรือคำสั่งที่ยุติข้อพิพาทให้ถึงที่สุดและเด็ดขาด โดยหลักแล้วองค์กรตุลาการที่ทำคำพิพากษานั้นไม่อาจที่จะกลับหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ถึงที่สุดไปแล้วได้ ซึ่งเป็นสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษานั้นเอง<sup>4</sup>

<sup>1</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2564, กรุงเทพฯ : อานกฎหมาย, น. 269-270, 274-275.

<sup>2</sup> ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2495, กรุงเทพฯ : พาณิชยศุภผล, น. 235, 249-250.

<sup>3</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบองค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 4, 2538, น. 708 (715-716).

<sup>4</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครอง” กับ หลักการแบ่งแยกอำนาจ, วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2, 2537, น. 42 (54-55).



### 3. หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ : ที่มาของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา

หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะในแง่ของกฎหมายวิธีพิจารณาความสามารศึกษา ย้อนกลับไปได้ถึงกฎหมายโรมัน โดย Friedrich Carl von Savigny นักกฎหมายและนักประวัติศาสตร์ชาวเยอรมัน ได้อธิบายถึงความเป็นมาของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาว่า ในกรณีที่บุคคลมีคดีพิพาทกัน ศาลอาจมีคำพิพากษาได้สองทาง กล่าวคือ พิพากษาให้โจทก์ชนะคดีหรือยกฟ้องโจทก์ ซึ่งในกรณีที่โจทก์เป็นฝ่ายชนะคดี โจทก์ย่อมอาศัยอำนาจบังคับการของฝ่ายเมืองเพื่อบังคับให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษาได้อยู่แล้ว แต่ปัญหาจะเกิดขึ้นในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ ที่หากไม่มีกฎหมายที่ห้ามการฟ้องคดีเรื่องเดิมซ้ำ ๆ แล้วไซ้ จำเลยจะต้องถูกฟ้องด้วยคำฟ้องเรื่องเดิม ๆ อย่างไม่จบสิ้น ซึ่งนักกฎหมายโรมันได้เล็งเห็นปัญหานี้ จึงได้กำหนดกฎหมายไว้ว่า คำฟ้องใด ๆ ที่คู่ความได้นำเสนอต่อผู้พิพากษา (*Praetor*) เพื่อนำไปให้ลูกขุน (*Iudex*) วินิจฉัยแล้วนั้น (*litis contestatio*) ถือว่าเป็นคำฟ้องที่ได้ใช้ไปแล้ว และไม่อาจนำมาฟ้องเป็นคดีได้อีก ไม่ว่าจะมีคำพิพากษาในคำฟ้องนั้นหรือไม่ก็ตาม (*Consumtion der Klage*) อย่างไรก็ตาม การห้ามมิให้ฝ่ายโจทก์ฟ้องคดีเดิมซ้ำเพื่อคุ้มครองจำเลยนั้น ก็มีได้แก่ปัญหาได้เสียทีเดียว เนื่องจากในกรณีที่โจทก์ฟ้องเรียกสินทรัพย์จากจำเลยและชนะคดีแล้ว ฝ่ายจำเลยในคดีเดิมอาจจะกลับมาเป็นฝ่ายโจทก์ฟ้องเรียกสินทรัพย์จากโจทก์ในคดีเดิมก็ได้ ทั้ง ๆ ที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายไม่ได้เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากจำเลยในคดีเดิมยังไม่ได้ใช้คำฟ้องของตน จึงไม่ถูกต้องห้ามมิให้ฟ้องตามกฎหมายข้างต้น ทำให้นักกฎหมายโรมันต้องพัฒนาหลักกฎหมายขึ้นมาแทนที่หลักการใช้คำฟ้องซ้ำ และมุ่งไปที่การคุ้มครองเนื้อหาของคำพิพากษามิให้ถูกโต้แย้งซ้ำไปซ้ำมาได้ ทั้งนี้ เพื่อรักษาความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลให้มั่นคงแน่นอนไปในอนาคต ทำให้ภายหลังได้มีการที่ยึดถือว่าเนื้อหาของคำพิพากษาจะต้องได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกโต้แย้งได้ตามที่ Ulpian (*Gnaeus Domitius Annianus Ulpianus*) นักกฎหมายชาวโรมันที่มีผลงานบรรจุอยู่ในประมวลกฎหมายจัสติเนียนในส่วนของ Digest (บทรวบรวมงานเขียนของนักกฎหมายโรมัน) ได้กล่าวเป็นหลักการไว้ว่า สิ่งที่ถูกวินิจฉัยไปแล้วย่อมถือว่าเป็นความจริง (*res judicata pro veritate accipitur*)<sup>5</sup>

จากประวัติความเป็นมาของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในแง่ของกฎหมายวิธีพิจารณาความข้างต้นแสดงให้เห็นว่าหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมายมีพัฒนาการที่ยาวนาน โดยปัจจุบันหลักการนี้ได้ถูกยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐที่ได้รับ

<sup>5</sup> von Savigny, Friedrich Carl, *System des heutigen römischen Rechts* Band 6, 1847, Berlin : Veit und Comp, S. 266-270, 274, 278-279, 306-307; อย่างไรก็ตาม Savigny ได้จัดทำหมายเหตุไว้ในหน้า 274 ของหนังสือเล่มเดียวกันว่า คำกล่าวของ Ulpian มีได้กล่าวถึงการฟ้องคดีซ้ำ แต่กล่าวในบริบทของกฎหมาย *Lex Julia* ที่ห้ามมิให้บุรุษที่เป็นเสรีชนแต่งงานกับสตรีไร้เกียรติ ซึ่งข้อห้ามนี้สามารถบังคับใช้ได้กับบุรุษที่ศาลมีคำพิพากษาโดยผิดพลาดว่าเป็นเสรีชนด้วย ซึ่ง Savigny เห็นว่า ถ้อยคำนี้ทำให้สามารถเข้าใจผลบังคับของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดได้เป็นอย่างดี; Siehe auch von Keller, Friedrich Ludwig, *Über "Litis contestation" und Urtheil nach classischem römischem Recht*, 1827, Zürich : Gessner, S. 221-223.

การอธิบายว่า รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายนั้น รัฐจะต้องสร้างความไว้วางใจต่อกฎหมายให้กับประชาชน ด้วยการทำให้กฎหมายมีความมั่นคง แน่นอน ชัดเจน และจะต้องไม่วินิจฉัยเรื่องราวใด ๆ ย้อนหลัง เป็นผลร้าย หรือวินิจฉัยเรื่องราวในลักษณะที่จะทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือและไม่ไว้วางใจต่อการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งเหตุผลที่กฎหมายหรือการใช้อำนาจของรัฐจะต้องมีความชัดเจนแน่อนเนื่องมาจากกฎหมาย หรือการใช้อำนาจรัฐนั้นจะมีผลบังคับใช้กับประชาชน ที่ทำให้ประชาชนมีสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมาย ประชาชนย่อมต้องการที่จะทราบว่าตนเองต้องปฏิบัติตนอย่างไรจึงจะเป็นไปตามกฎหมาย<sup>6</sup>

องค์กรตุลาการเป็นองค์กรของรัฐที่ต้องผูกพันต่อกฎหมายและยึดถือกฎหมายในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยไม่อาจพิจารณาพิพากษาคดีไปตามความนึกคิดของตนเองได้ตามอำเภอใจ<sup>7</sup> ซึ่งในกรณีที่องค์กรตุลาการพิจารณาพิพากษาคดีโดยไม่ยึดถือกฎหมายหรือแก้ไขคำพิพากษาของตนเองกลับไปกลับมา ย่อมจะทำให้ประชาชนไม่อาจคาดหมายผลของคำพิพากษาได้ว่าจะเป็นไปตามกฎหมาย และทำให้ประชาชนไม่เชื่อถือต่อการใช้อำนาจอรัฐขององค์กรตุลาการ<sup>8</sup> และถึงแม้จะเป็นความจริงอยู่ว่า การพิพากษาคดีของผู้พิพากษาอาจจะไม่ถูกต้องเป็นธรรมได้ในบางครั้ง ซึ่งหากว่ายึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัดแล้วจะต้องเปิดโอกาสให้คู่กรณีนำประเด็นข้อพิพาทที่มีคำพิพากษาแล้วไปฟ้องเป็นคดี เพื่อให้ผู้พิพากษารายอื่นแก้ไขหรือกลับคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องนั้นได้เสมอ แต่การยึดถือหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติอย่างเคร่งครัดนี้มีข้อเสียอย่างมาก เนื่องจากการให้โอกาสบุคคลโต้แย้งกันในประเด็นข้อพิพาทเดิม ได้อย่างไม่มีที่สิ้นสุดจะทำให้ข้อพิพาทไม่เป็นที่ยุติ โดยผู้พิพากษาในคดีที่สองอาจจะพิพากษาแตกต่างจากผู้พิพากษาในคดีที่หนึ่ง แต่ผู้พิพากษาในคดีที่สามอาจจะเห็นด้วยกับผู้พิพากษาในคดีที่หนึ่ง และผู้พิพากษาในคดีที่สี่อาจมีความเห็นแตกต่างจากผู้พิพากษาทั้งหมดก็ได้ สถานการณ์เช่นนี้ย่อมทำให้คู่กรณีไม่อาจทราบถึงสิทธิหรือหน้าที่ที่แน่นอนของตนเองได้เลย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นที่จะต้องทำให้สิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลมีความชัดเจนแน่อนด้วยสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาที่ไม่อาจโต้แย้งต่อไปได้อีก และใช้ระบบชั้นศาลในการตรวจสอบความถูกต้องเป็นธรรมของคำพิพากษาก่อนที่คำพิพากษานั้นจะมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดเพื่อลดความผิดพลาดของคำพิพากษา<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2564, กรุงเทพฯ : อ่านกฎหมาย, น. 300-301; ทศพร แสนสวัสดิ์, หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ, 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 192; Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage : 1914, Berlin : O. Häring, S. 369-370.

<sup>7</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เพิ่งอ้าง, น. 280.

<sup>8</sup> Vestal, Allan D., "Res Judicata/Preclusion by Judgment : The Law Applied in Federal Courts," Michigan Law Review Vol. 66 Issue 8, 1968, p. 1723.

<sup>9</sup> von Savigny, Friedrich Carl, System des heutigen römischen Rechts Band 6, 1847, Berlin : Veit und Comp, S. 259-261.



จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาที่ไม่อนุญาตให้มีการใช้สิทธิทางศาลในข้อพิพาทเรื่องเดิมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด (*regressus ad infinitum*) รวมถึงห้ามมิให้ศาลกลับหรือแก้ไขคำพิพากษาที่ถึงที่สุดไปแล้ว เป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งกฎหมายเกิดขึ้นจริงได้<sup>10</sup>

#### 4. ข้อพิจารณาทางทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา

เมื่อศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาจนมีคำพิพากษาแล้ว คำพิพากษาของศาลย่อมมีผลผูกพัน (Bindung) คู่ความหรือคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม<sup>11</sup> แต่กระนั้น การที่คำพิพากษามีผลผูกพันคู่ความหรือคู่กรณีแต่เพียงประการเดียวก็มิได้มีผลเป็นการห้ามมิให้คู่ความหรือคู่กรณีที่โต้แย้งคำพิพากษารูปแบบและวิธีการที่ระบบกฎหมายกำหนด โดยคู่ความหรือคู่กรณีจะใช้สิทธิโต้แย้งคำพิพากษานั้นหรือไม่ก็ได้ ซึ่งในกรณีที่คู่ความหรือคู่กรณีได้โต้แย้งคำพิพากษานั้นจนหมดสิ้นหนทางที่ระบบกฎหมายกำหนดแล้วก็ดี หรือในกรณีที่คู่ความหรือคู่กรณีที่พิพาทกันไม่ได้ใช้สิทธิโต้แย้งคำพิพากษากายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือสละสิทธินั้นเสียก็ดี คำพิพากษานั้นย่อมมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดที่ทำให้นิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีที่พิพาทกันมีผลบังคับตามคำพิพากษาโดยไม่อาจถูกกลับหรือแก้ไขอีก<sup>12</sup> ซึ่งสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษามีข้อถกเถียงกันในทางทฤษฎีอยู่บ้างว่าแท้จริงแล้วสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษามีผลในทางกฎหมายสารบัญญัติหรือมีผลแต่เพียงในทางกฎหมายวิธีพิจารณาความเท่านั้น

##### 4.1 ทฤษฎีผลทางกฎหมายสารบัญญัติ (materielle Rechtskrafttheorie)

ผู้เสนอทฤษฎีนี้ คือ Bernhard Windscheid นักกฎหมายชาวเยอรมันที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน ที่เห็นว่า คำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดสามารถก่อตั้งสิทธิเรียกร้องที่ไม่เคยมีอยู่ให้เกิดขึ้นจริงได้ และสามารถลบล้างสิทธิเรียกร้องที่มีอยู่ให้สิ้นไปได้ด้วยเหตุนี้ คำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดแล้วย่อมจะสร้างผลทางกฎหมายในทางสารบัญญัติของตนเองขึ้นมาอย่างเป็นเอกเทศและดำรงอยู่ได้โดยไม่ต้องอาศัยนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นก่อนหน้าแต่อย่างใด และผลของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนี้ย่อมมีผลบังคับใช้เสมือนเป็นกฎหมายระหว่างคู่กรณี

<sup>10</sup> Markus, Alexander R./Wuffli, Daniel, “Rechtskraft und Vollstreckbarkeit : zwei Begriffe, ein Konzept?,” Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins Heft 2, 2015, S. 75 (84-85); Clausing/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkstand : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 3.

<sup>11</sup> โปรดดู มาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>12</sup> Windscheid, Bernhard, Lehrbuch des Pandektenrechts Band I, 6. Auflage, Frankfurt am Main : Rütten & Loening, S. 312.

ที่ศาลจะต้องนำไปปรับใช้ในคดีพิพาทอื่น ๆ ของคู่กรณีเดียวกันด้วย (*res iudicata ius facit inter partes*) โดยทฤษฎีนี้ได้รับการยอมรับในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เช่น สหรัฐอเมริกา และอังกฤษ<sup>13</sup> ที่ยอมรับกันว่าศาลเป็นผู้ค้นพบหรือสร้างกฎหมาย<sup>14</sup> ซึ่งในปัจจุบันทฤษฎีนี้ก็ได้รับการปรับปรุงใหม่ โดยอธิบายว่า คำพิพากษาของศาลที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจะมีผลก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีด้วย<sup>15</sup>

#### 4.2 ทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณา (prozessuale Rechtskrafttheorie)

ทฤษฎีนี้เห็นว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจะมีผลแต่เพียงในทางกระบวนการพิจารณาเท่านั้น มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายหรือสิทธิในทางสารบัญญัติแต่อย่างใด เนื่องจากผลของคำพิพากษาเป็นกฎเกณฑ์ที่ถูกกำหนดโดยกฎหมายวิธีพิจารณาความซึ่งเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ และเป็นกฎหมายวิธีพิจารณาความนั่นเองที่ห้ามมิให้ศาลรับพิจารณาประเด็นข้อพิพาทที่ศาลเคยมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว ซึ่งกฎหมายวิธีพิจารณาความก็มีใช้กฎหมายที่กำหนดสิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติของคู่กรณีแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ คำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจึงมิได้มีผลเป็นการยืนยันว่าผลของคำวินิจฉัยถูกต้องตามกฎหมายหรือมีค่าบังคับเสมอด้วยกฎหมาย แต่มีผลเป็นเพียงการยืนยันข้อเท็จจริงและผลในทางกฎหมายที่ผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น (Feststellungswirkung) และห้ามมิให้ศาลในคดีหลังไปวินิจฉัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ศาลในคดีแรกได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดแล้วซ้ำอีก แต่ทฤษฎีนี้ยอมรับว่ามีคำพิพากษาบางประเภทที่สามารถก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่โดยตรง (Gestaltungsurteil) ซึ่งเป็นการก่อตั้งหรือลบล้างสิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติได้โดยคำพิพากษา<sup>16</sup> แต่ทฤษฎีนี้ไม่ได้ยอมรับว่าคำพิพากษาที่ก่อตั้งสิทธิ

---

<sup>13</sup> *Ibid*, S. 317-318, 324-326; Roth, Herbert, “Materielle und prozessuale Rechtskrafttheorien,” *Ritsumeikan Law Review* No. 33, 2016, S. 83 (84).

<sup>14</sup> วรณชัย บุญบำรุง, “หลักกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของผลผูกพันและสภาพบังคับของคำพิพากษา,” *วารสารกฎหมายปกครอง* เล่ม 29 ตอน 1, 2555, น. 49 (51).

<sup>15</sup> Kopp/Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 18. Auflage : 2012, München : C.H. Beck, § 121, Rn. 2.

<sup>16</sup> Roth, Herbert, “Materielle und prozessuale Rechtskrafttheorien,” *Ritsumeikan Law Review* No. 33, 2016, S. 84 (85-86); Detterbeck, Steffen, *Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht*, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 111; Konrad Hellwig นักกฎหมายผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งชาวเยอรมัน เห็นว่า ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาปฏิเสธการมีอยู่ของนิติสัมพันธ์เรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยที่คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้อง มิได้หมายความว่านิติสัมพันธ์ในเรื่อนั้นเป็นอันสิ้นสุดลง แต่สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษานั้นจะมีผลทำให้บรรดาข้อเท็จจริงที่คู่กรณีหยิบยกขึ้นมาอ้างโต้แย้งคำพิพากษานั้นไม่ได้รับการรับฟัง (*non audietur*) เท่านั้น Hellwig, Konrad, *Wesen und subjektive Begrenzung der Rechtskraft*, 1901, Leipzig : A. Deichert'sche, S. 11-20.



หรือหน้าที่ได้ก่อตั้งกฎเกณฑ์ทางกฎหมายสารบัญญัติที่จะมีผลบังคับกับข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกันที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่ศาลทั้งหลายจะต้องดำเนินตามแนวคำพิพากษาที่ศาลสูงเคยมีคำพิพากษาไว้ (*stare decisis*)<sup>17</sup>

#### 4.3 ทฤษฎีผสมผสาน (Vereinigungstheorie)

ทฤษฎีนี้พยายามที่จะอธิบายว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษานั้น มีทั้งในส่วนที่เป็นผลในทางกระบวนการพิจารณาและส่วนที่เป็นผลในทางกฎหมายสารบัญญัติ โดยคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจะบังคับให้คู่ความต้องยอมรับและปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งผลในส่วนนี้ได้เปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติระหว่างคู่ความ ส่วนผลในทางกระบวนการพิจารณานั้น ทฤษฎีนี้อธิบายว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาได้ก่อตั้งความสัมพันธ์ระหว่างศาลและคู่ความที่ยืนยันว่า คู่ความสามารถร้องขอการคุ้มครองสิทธิทางศาลในประเด็นข้อพิพาทนั้นได้เพียงครั้งเดียว<sup>18</sup>

เมื่อได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับทฤษฎีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลแล้ว ในหัวข้อถัดไปจะได้วิเคราะห์สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองไทยในทางทฤษฎีต่อไป

### 5. สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองไทย

#### 5.1 ข้อวิเคราะห์ในทางทฤษฎีเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองไทย

บทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดผลผูกพันของคำพิพากษาศาลปกครองไทย คือ มาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า คำพิพากษาศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขกลับหรือดลเสีย และในกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นให้รอการปฏิบัติตามคำบังคับไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์ หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีจนกว่าคดีจะถึงที่สุด ทั้งนี้ ในกรณีที่ไม่มีกรอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด คดีที่ศาลปกครองชั้นต้น

<sup>17</sup> โปรดดูความหมายของหลัก *stare decisis* ใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยและผลผูกพันของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน” (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550), น. 27-28; หลัก *stare decisis* กับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจึงเป็นหลักการคนละประเภทกัน โดยหลัก *stare decisis* จะมุ่งต่อการสร้างหลักกฎหมายซึ่งในกรณีที่มีความจำเป็นศาลสูงอาจมีคำพิพากษากลับแนวคำพิพากษาได้ แต่สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจะมุ่งคุ้มครองคำพิพากษาเฉพาะคดีใดคดีหนึ่งด้วยการกำหนดให้คำพิพากษานั้นมีผลผูกพันคู่ความและศาล โดยที่ศาลไม่อาจแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งทำให้คำพิพากษาในคดีก่อนสามารถใช้เป็นข้อโต้แย้งเพื่อตัดการฟ้องซ้ำในประเด็นเดิมได้ และคำพิพากษาในคดีก่อนยังสามารถใช้อ้างอิงในฐานะที่เป็นพยานหลักฐานที่ยืนยันข้อเท็จจริงได้อีกด้วย von Moschzisker, Robert, “Res Judicata,” Yale Law Review Vol. 38 No. 3, 1929, p. 299 (300-301).

<sup>18</sup> Roth, Herbert, “Materielle und prozessuale Rechtskrafttheorien,” Ritsumeikan Law Review No. 33, 2016, S. 84 (87).

มีคำพิพากษาย่อมถึงที่สุดตามมาตรา 73 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน และในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาไปยังศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษา มาตรา 73 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเป็นที่สุดท้าย นอกจากนี้ ข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็กำหนดผลของคดีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดไว้ด้วยว่า ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไปแล้วโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน

เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติข้างต้น จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาศาลปกครองจะถึงที่สุดได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) คู่กรณีทั้งสองฝ่ายไม่ได้อุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาอุทธรณ์ หรือมีการยื่นอุทธรณ์แล้ว แต่คู่กรณีที่ยื่นอุทธรณ์ได้ถอนคำอุทธรณ์ในภายหลัง<sup>19</sup>

(2) ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในคดีที่ฟ้องตรงมายังศาลปกครองสูงสุด หรือในคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น<sup>20</sup>

เมื่อคำพิพากษาศาลปกครองถึงที่สุดตามกรณีข้างต้นจะทำให้คำพิพากษามีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดมีผลผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับ และในกรณีที่ศาลได้วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทของคู่กรณีใดไปแล้ว ย่อมจะมีผลห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันนั้นนำประเด็นเดิมมาฟ้องเป็นคดีอีกกรณีดังกล่าวย่อมเป็นข้อห้ามมิให้ศาลปกครองรับคำฟ้องของคู่กรณีเดิมในประเด็นเดิมไว้พิจารณา<sup>21</sup> ทั้งนี้ ตามนัยข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งผลผูกพันของคำพิพากษาเฉพาะคู่กรณีก็ดี และข้อห้ามมิให้ศาลรับคำฟ้องของคู่กรณีเดิมในประเด็นเดิมไว้พิจารณาก็ดี ผลทางกฎหมายเหล่านี้เป็นผลในทางกระบวนการพิจารณาของศาลเท่านั้น คำพิพากษาศาลปกครองมิได้ก่อตั้ง หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติแต่อย่างใด สิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีจะมีอยู่อย่างไรย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายสารบัญญัติที่ศาลนำมาบังคับใช้แก่คดี ซึ่งผลผูกพันของคำพิพากษาก็จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ว่าด้วยผลผูกพันของคำพิพากษาและการบังคับคดี สิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติจึงมิใช่สิ่งที่คำพิพากษาศาลจะกำหนด<sup>22</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองไทยนั้นเป็นไปตาม

<sup>19</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 118/2558 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 570/2552

<sup>20</sup> แม้มาตรา 73 วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะใช้คำว่า “เป็นที่สุดท้าย” กับคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แต่การที่ศาลปกครองมีเพียงสองชั้น และศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลปกครองชั้นสุดท้าย ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 และมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ย่อมทำให้คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดไม่อาจถูกอุทธรณ์โต้แย้งได้อีกต่อไปและคดีจะถึงที่สุดไปตามเหตุผลของเรื่อง

<sup>21</sup> ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 1132/2566 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 149/2567

<sup>22</sup> Kisch, Wilhelm, Beiträge zur Urteilslehre, 1903, Leipzig : C.I. Hirschfeld, S. 26-27.



ทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณานั้นเอง เช่น ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำละเมิดต่อเอกชนในการปฏิบัติหน้าที่และหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทน หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐต้นสังกัดที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนย่อมเป็นผลมาจากพระราชบัญญัติ ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำพิพากษา ของศาลในกรณีนี้จึงเป็นเพียงการประกาศที่มีผลผูกพันคู่กรณีว่า กฎหมายสารบัญญัตินั้นเรียกร้องให้คู่กรณี กระทำการใดเท่านั้น<sup>23</sup> ซึ่งการปรับใช้ทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณาจะทำให้ศาลสามารถอธิบายปัญหา ในทางกระบวนการพิจารณาได้ดีกว่าทฤษฎีผลในทางกฎหมายสารบัญญัติ เนื่องจากทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณา สามารถอธิบายกรณีการขอให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่เพื่อทำลายสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด ของคำพิพากษาได้ เพราะถือว่าคำพิพากษามีได้ก่อนกฎเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติ ขึ้นมาใหม่ และไม่ได้ถือว่าคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดเป็นคำพิพากษาที่ถูกต้อง ทำให้คู่กรณี สามารถขอให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้ในกรณีที่คำพิพากษามีข้อบกพร่องหรือขัดต่อกฎหมาย อย่างรุนแรง<sup>24</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาที่จะต้องตระหนักด้วยว่า คำพิพากษาศาลปกครอง ที่เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเป็นคำพิพากษาที่ศาลปกครองได้ก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่คู่กรณีขึ้น โดยตรงจากคำพิพากษา<sup>25</sup> กล่าวคือ เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ย่อมมีผลทำให้สิทธิหรือหน้าที่ที่เกิดจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นต้องระงับสิ้นไปตามผลของคำพิพากษา ทำให้คำพิพากษาประเภทนี้เป็นคำพิพากษาประเภทเดียวที่มีผลในทางกฎหมายสารบัญญัติด้วย แต่สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจะมีผลบังคับกับคู่กรณีเท่านั้น ดังที่จะได้กล่าวในส่วนถัดไป

สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาที่มีผลในทางกระบวนการพิจารณา อาจจำแนกออกได้เป็นความหมายในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา โดยสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในทางรูปแบบ (formelle Rechtskraft) หมายถึง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีของศาลที่ถึงที่สุดและไม่อาจถูกโต้แย้ง เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใหม่ได้อีก<sup>26</sup> ส่วนสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในทางเนื้อหา (materielle Rechtskraft) หมายถึง คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดข้อพิพาทที่ถึงที่สุดแล้วย่อมมีผลผูกพัน กระบวนการพิจารณาของศาลในคดีอื่น ๆ ที่ไม่อาจวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด

<sup>23</sup> *Ibid*, S. 27.

<sup>24</sup> Roth, Herbert, "Materielle und prozessuale Rechtskrafttheorien," *Ritsumeikan Law Review* No. 33, 2016, S. 84 (91).

<sup>25</sup> Vgl. Wysk, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 3. Auflage : 2020, München : C.H. Beck, § 42, Rn. 4.

<sup>26</sup> Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, *Verwaltungsrecht Werkband* : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 6.

และมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปแล้วนั้นให้แตกต่างกันได้ โดยไม่ต้องคำนึงด้วยว่า คำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนั้นถูกต้องหรือไม่<sup>27</sup>

## 5.2 องค์ประกอบของคำพิพากษาศาลปกครองที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด

องค์ประกอบของคำพิพากษาศาลปกครองถูกกำหนดไว้ในมาตรา 69 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยตามมาตราดังกล่าวคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองต้องมีองค์ประกอบอย่างน้อย 8 ประการ คือ (1) ชื่อผู้ยื่นคำฟ้อง (2) หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี (3) เหตุแห่งการฟ้องคดี (4) ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง (5) เหตุผลแห่งคำวินิจฉัย (6) คำวินิจฉัยของศาลในประเด็นแห่งคดี (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย และ (8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี แต่ถึงแม้ว่าคำพิพากษาจะมีองค์ประกอบหลายข้อก็ตาม แต่สิ่งที่กฎหมายห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันนำคดีมาฟ้องเป็นคดีซ้ำ คือ ประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันตามข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งทำให้ต้องศึกษาต่อไปว่าองค์ประกอบส่วนใดของคำพิพากษาบ้างที่จัดว่าเป็นประเด็นที่ศาลวินิจฉัย

### (1) ความหมายของประเด็นที่ศาลวินิจฉัย

ประเด็นที่ศาลวินิจฉัยเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของคำพิพากษาศาลปกครอง มาตรา 69 วรรคหนึ่ง (6) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เนื่องจากคำพิพากษาย่อมไม่อาจเป็นคำพิพากษาที่วินิจฉัยข้อพิพาทให้เป็นที่ยุติได้หากศาลมิได้วินิจฉัยประเด็นแห่งคดีที่คู่กรณีพิพาทกัน ด้วยเหตุนี้ ประเด็นที่ศาลวินิจฉัยย่อมหมายถึง ประเด็นข้อพิพาทแห่งคดีที่ศาลได้วินิจฉัย ซึ่งประเด็นข้อพิพาท (Streitgegenstand) หมายถึง ข้อเรียกร้องในทางกระบวนการพิจารณา (prozessualer Anspruch) ที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องให้ศาลมีคำพิพากษาในประเด็นแห่งคดีตามที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเพื่อที่จะบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีต้องกระทำการหรืองดเว้นกระทำการตามที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้อง ซึ่งตามหลักการนี้จะเห็นได้ว่า ข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีอันเป็นประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยนั้น มิได้เรียกร้องต่อผู้ถูกฟ้องคดีเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องต่อศาลให้วินิจฉัยตามคำขอของผู้ฟ้องคดีด้วย และโดยที่คำขออันเป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีปกครองมีหลายประเภท ประเด็นที่ศาลวินิจฉัยก็ย่อมแตกต่างกันไปตามประเภทคดีปกครองเช่นกัน<sup>28</sup> เช่น การที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว คำขอของผู้ฟ้องคดีในกรณีนี้ย่อมมิใช่คำขอให้ศาลบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

<sup>27</sup> Eyermann/Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage : 2000, München : C.H. Beck, § 121, Rn. 4, 9.

<sup>28</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 63-67.



แต่เป็นการร้องขอต่อศาลให้มีคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นโดยตรง ซึ่งการที่ประเด็นข้อพิพาทในคดีปกครองแต่ละประเภทแตกต่างกัน ก็จำเป็นต้องจำแนกประเด็นข้อพิพาทของคดีปกครองไทยทั้ง 6 ประเภท ดังนี้<sup>29</sup>

ก. คดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองประเภทนี้จะมีคำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า<sup>30</sup> การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดไว้ ซึ่งประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คือ การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายตามเหตุที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องมาหรือไม่

ข. คดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองประเภทนี้จะมีคำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร ซึ่งประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างล่าช้าเกินสมควรหรือไม่

ค. คดีฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดหรือมีความรับผิดอย่างอื่นอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองประเภทนี้จะมีคำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิด หรือมีความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คือ หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดหรือมีความรับผิดอย่างอื่นต่อผู้ฟ้องคดีหรือไม่

ง. คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองประเภทนี้ย่อมเป็นคู่สัญญาที่ได้แย้งสิทธิหรือหน้าที่เกี่ยวกับสัญญา ผู้ฟ้องคดีจะยื่นคำฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า

<sup>29</sup> เจตน์ สถาวรศีลพร ได้แบ่งประเภทคดีปกครองไทยไว้ 5 ประเภท โปรดดู เจตน์ สถาวรศีลพร, ประเภทคดีปกครองโดยสังเขป : กฎหมายเปรียบเทียบ, น. 8-16, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก [https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_110821\\_091216.pdf](https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_110821_091216.pdf) เมื่อ 23 กรกฎาคม 2567.

<sup>30</sup> คำขอ ในที่นี้เป็นคำขอในทางเนื้อหาของคำฟ้องที่มีความหมายแตกต่างจากคำขอท้ายฟ้องซึ่งเป็นเรื่องของคำบังคับ

ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิเรียกร้องให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรือดเว้นกระทำการตามสัญญา ซึ่งประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คือ คู่สัญญา มีสิทธิเรียกร้องหรือหน้าที่ตามสัญญาตามที่แต่ละฝ่ายกล่าวอ้างหรือไม่

จ. คดีที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (5) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้ฟ้องคดีปกครองประเภทนี้ จะมีคำขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า มีข้อเท็จจริงที่กฎหมายกำหนดเกิดขึ้นครบถ้วนที่ศาลจะมีคำพิพากษา บังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีกระทำการหรือดเว้นกระทำการได้ ซึ่งประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คือ ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่ศาลจะบังคับให้บุคคลกระทำการหรือดเว้นกระทำการตามกฎหมายหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า คดีปกครองไทยยังมีอีก 1 ประเภท นอกจากที่ปรากฏในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 คือ

ฉ. คดีพิพาทเกี่ยวกับความเป็นอยู่ของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล คดีปกครองประเภทนี้ไม่ปรากฏอยู่ในมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ปรากฏอยู่ในมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (4) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน<sup>31</sup> โดยผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองประเภทนี้จะฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาว่า สิทธิหรือหน้าที่ของตนมีอยู่หรือไม่อยู่ ซึ่งประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัย คือ สิทธิหรือหน้าที่ที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างในคำฟ้องเพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษายืนยันนั้นมีอยู่หรือไม่อยู่

การจำแนกประเด็นข้อพิพาทตามประเภทคดีปกครองข้างต้นนี้เป็นการจำแนกประเด็นข้อพิพาทอย่างกว้าง โดยในประเด็นข้อพิพาทหลักของคดีปกครองแต่ละประเภทอาจจะมีประเด็นข้อพิพาทย่อยอีกหลายประเด็นที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทหลัก เช่น ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีได้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ก็อาจจะมีการโต้แย้งทั้งในทางข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย เช่น โต้แย้งกันว่าเจ้าหน้าที่ไม่ได้จัดให้ผู้ฟ้องคดีได้รับทราบข้อเท็จจริงอย่างเพียงพอและไม่ได้ให้โอกาสผู้ฟ้องคดีได้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนออกคำสั่งทางปกครอง รวมถึงโต้แย้งกันว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่สุจริต ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเด็นข้อพิพาทย่อยทั้งสองประเด็นนี้เป็นประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยเพื่อนำไปสู่ข้อสรุปในประเด็นข้อพิพาทหลักของคดี คือ คำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุใด ซึ่งหากมีการศึกษาประเด็นข้อพิพาทของคดีปกครอง

---

<sup>31</sup> กมลชัย รัตนสากววงศ์, “การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542” (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2547), น. 107-108; ศาลปกครองไทย กำหนดให้คดีประเภทนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลมีคำบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีถือปฏิบัติต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 232/2555; อย่างไรก็ตาม คดีปกครองประเภทนี้แทบไม่ปรากฏแล้วในปัจจุบัน



แต่ละประเภทโดยละเอียดจะยังมีประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของประเด็นแห่งคดีที่จะมีผลผูกพันคู่กรณีและศาลในคดีอื่น ๆ

## (2) เหตุที่ศาลใช้วินิจฉัย : ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการยืนยันข้อเท็จจริงในคดีของศาล

อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดและมีผลผูกพันคู่กรณีและศาลในคดีอื่น ๆ มิได้มีแต่เพียงประเด็นที่ศาลปกครองวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือคู่กรณีมีสิทธิหรือหน้าที่อย่างไรเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเหตุที่ศาลนำมาใช้วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทในคดีปกครองแต่ละประเภทด้วย ซึ่งทำให้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปว่า องค์ประกอบส่วนอื่น ๆ ของคำพิพากษาที่เป็นที่มาของคำพิพากษาของศาลในประเด็นแห่งคดีนั้น จะมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดผูกพันคู่กรณีและศาลในคดีอื่น ๆ ด้วยหรือไม่ ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญส่วนหนึ่งในคำพิพากษา คือ ข้อเท็จจริงของเรื่องที่ฟ้อง เนื่องจากข้อเท็จจริงแห่งคดีที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้นย่อมเป็นสิ่งที่ผู้ฟ้องคดีอ้างเพื่อเป็นฐานของสิ่งที่ตนเองเรียกร้องในคำฟ้อง ทำให้ข้อเท็จจริงในคำฟ้องมีความสัมพันธ์อันใกล้ชิดกับประเด็นที่ศาลต้องวินิจฉัยอย่างยิ่ง โดยการวินิจฉัยประเด็นข้อกฎหมายของศาลในทุกกระบวนการพิจารณาย่อมจะเริ่มจากข้อเท็จจริงเรื่องใดเรื่องหนึ่งเสมอ ซึ่งการยืนยันข้อเท็จจริงของศาลในกระบวนการพิจารณาย่อมมีผลไปถึงเนื้อหาของประเด็นที่ศาลจะต้องวินิจฉัยและมีผลไปถึงสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในประเด็นที่ศาลวินิจฉัยในท้ายที่สุด นอกจากนี้ สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาก็จะมีผลบังคับได้จริงก็ต่อเมื่อคู่กรณีในคำพิพากษานั้นไม่อาจฟ้องคดีเพื่อโต้แย้งข้อเท็จจริงของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปแล้วได้<sup>32</sup>

การทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหาข้างต้น อาจเริ่มจากการทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครอง โดยตามมาตรา 55 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบข้อ 5 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 กำหนดให้ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน ทำให้การแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลปกครองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี อาจกระทำได้สองวิธี ได้แก่ การแสวงหาข้อเท็จจริงจากคำฟ้องและคำให้การของคู่กรณี และการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาลเอง<sup>33</sup> ทั้งนี้ ตามหมวด 2 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 และเมื่อพ้นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้ว บรรดาข้อเท็จจริงใด ๆ ที่คู่กรณีเสนอมาหลังจากวันดังกล่าว ศาลจะไม่รับไว้เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนคดี ทั้งนี้ ตามข้อ 62 วรรคสาม แห่งระเบียบฉบับเดียวกัน ตามข้อกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า “ข้อเท็จจริงแห่งคดีที่ศาลยืนยันเป็นที่ยึดเพื่อนำกฎหมายมาปรับใช้”

<sup>32</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 72-74.

<sup>33</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง, 2565, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 128-129.

กับ “ความเป็นจริง” อาจจะไม่ตรงกันเสียทีเดียวก็ได้ เนื่องจากศาลปกครองจะได้รับข้อเท็จจริงจากคู่กรณี และจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเอง ซึ่งศาลปกครองมีข้อจำกัดในการแสวงหาข้อเท็จจริง ที่จะต้องแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทในคดีที่ต้องอาศัยข้ออ้างและข้อโต้แย้งในคำฟ้อง และคำให้การเป็นแนวทางในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งส่งผลให้ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองนำมาวินิจฉัย ประเด็นแห่งคดีอาจจะครบถ้วนหรือไม่ครบถ้วนก็ได้ เพราะคู่กรณีอาจจะเลือกนำเสนอเฉพาะข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพียงบางส่วนเท่าที่เป็นประโยชน์แก่ตนเอง ทำให้บรรดาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน ที่ไม่ได้ถูกนำมาเข้ามารวมในสำนวนคดีย่อมไม่ถูกนำไปวินิจฉัยในคำพิพากษา แม้ว่าข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานนั้น อาจจะทำให้การยืนยันข้อเท็จจริงของศาลแตกต่างออกไปก็ตาม ซึ่งทำให้เกิดปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า เป็นการถูกต้องหรือไม่หากจะยินยอมให้ข้อเท็จจริงเพียงเท่าที่ปรากฏในคำพิพากษามีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด โดยถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นที่ศาลวินิจฉัย<sup>34</sup>

ในประเด็นนี้นักวิชาการมีความเห็นแตกต่างกันไป ดังนี้

**ก. กลุ่มที่เห็นว่าการยืนยันข้อเท็จจริงทั้งหมดในคำพิพากษามีสภาพบังคับ  
เสร็จเด็ดขาด**

Savigny เห็นว่า ถ้าหากคำพิพากษาในส่วน of ข้อเท็จจริงไม่มีผลผูกพันศาล ในคดีหลังแล้วไซ้ อาจทำให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในเรื่องเดิมขึ้นอีก และอาจนำไปสู่ การเปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปแล้วได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลสามารถให้หลักประกันอันแน่นอนแก่สิทธิหรือหน้าที่ ของบุคคลไปในอนาคตได้และเพื่อคุ้มครองคู่กรณีจากการโต้แย้งข้อเท็จจริงที่ไม่จบสิ้น ซึ่งวิธีการให้หลักประกัน ดังกล่าว คือ การยอมรับว่าบรรดาข้อเท็จจริงที่เป็นเนื้อหาของคำพิพากษาย่อมจะต้องถือว่าเป็นข้อความจริง (Fiktion der Wahrheit) ที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดที่ศาลในคดีอื่น ๆ จะต้องผูกพันไปด้วย ซึ่งแนวคิดของ Savigny มีที่มาจากสถาบันทางกฎหมายที่มีชื่อว่า “การหยิบยกสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาขึ้นโต้แย้ง (exceptio rei iudicatae)” โดยสถาบันทางกฎหมายนี้มีผลในทางลบต่อศาลในคดีหลังที่ไม่อาจทำคำพิพากษา ในเรื่องเดียวกันให้ขัดแย้งกับคำพิพากษาที่มีอยู่ก่อนได้ และมีผลในทางบวกที่ศาลในคดีหลังจะต้องผูกพัน กับเนื้อหาของคำพิพากษาของศาลในคดีก่อนและนำมาบังคับใช้ในคำพิพากษาของตนด้วย<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 78-79.

<sup>35</sup> von Savigny, Friedrich Carl, System des heutigen römischen Rechts Band 6, 1847, Berlin : Veit und Comp, S. 269-271, 358-361; อย่างไรก็ตาม Bernatzik เห็นแตกต่างจาก Savigny โดยเห็นว่า เนื้อหาของคำพิพากษา จะจริงหรือไม่จริงไม่ใช่สาระสำคัญ แต่สิ่งที่สำคัญ คือ ระบบกฎหมายได้เปิดช่องทางให้มีการทำลายคำพิพากษานั้นหรือไม่ ซึ่งถึงแม้ว่าเนื้อหาของคำพิพากษาจะไม่เป็นความจริง แต่คำพิพากษายังคงมีผลอยู่ตราบเท่าที่คำพิพากษานั้นยังมิถูกลบล้าง Bernatzik, Edmund, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, 1886, Wien : Manz'sche k.k. Hof, S. 115-116.



## ข. กลุ่มที่เห็นว่าการยืนยันข้อเท็จจริงในคำพิพากษาไม่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด

### ในตัวเอง

Hellwig เห็นว่า วัตถุประสงค์เป็นประเด็นหลักในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล คือ การวินิจฉัยว่า สิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีมีอยู่หรือไม่ มิใช่การวินิจฉัยว่า ข้อเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีตามที่ปรากฏในคำฟ้องและคำให้การมีอยู่จริงหรือไม่ ซึ่งหมายความว่า ข้อเท็จจริงในคำฟ้องและคำให้การนั้นเป็นเพียงวัตถุที่ใช้พิจารณาว่าประเด็นข้อพิพาทมีอยู่อย่างไร และสิทธิหรือหน้าที่ที่ศาลจะต้องวินิจฉัยคือ สิทธิหรือหน้าที่เรื่องใด ด้วยเหตุนี้ ผลผูกพันของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจึงมีแต่เพียงคำวินิจฉัยว่าข้อเท็จจริงเรื่องใดมีผลทางกฎหมายอย่างไรเท่านั้น<sup>36</sup>

ความเห็นฝ่ายข้างมาก เห็นว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจะมีได้เฉพาะในส่วนที่ศาลวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีเท่านั้น (Entscheidungssatz, Subsumtionsschluss) กล่าวคือ เป็นส่วนที่ศาลได้นำข้อเท็จจริงมาปรับใช้กับกฎหมาย และชี้ผลทางกฎหมายให้เป็นที่ยุติและถึงแม้ว่าข้อเท็จจริงที่ศาลใช้ในการวินิจฉัยคดีจะไม่อาจถูกต้องแย้งข้อสองได้ในประเด็นข้อพิพาทเดิมแต่บรรดาข้อเท็จจริงหรือเหตุผลประกอบการวินิจฉัยของศาลเป็นเพียงองค์ประกอบในการตีความขอบเขตของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษานั้น และไม่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในตัวเองและไม่มีผลผูกพันศาลในคดีหลังที่พิจารณาคดีในประเด็นข้อพิพาทอื่นที่จะต้องยึดถือตาม<sup>37</sup> เพราะหากศาลในคดีหลังต้องผูกพันต่อการยืนยันข้อเท็จจริงหรือการให้เหตุผลประกอบข้อเท็จจริงของศาลในคดีก่อนที่ไม่ถูกต้องก็จะเป็นอันตรายต่อระบบกฎหมายที่จะต้องยอมรับเรื่องที่ไม่ถูกต้องนั้นไปตลอดกาลโดยไม่อาจแก้ไขได้ซึ่งไม่สอดคล้องกับพัฒนาการของกฎหมายมหาชนที่ต้องมีความยืดหยุ่นอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ บรรดาการยืนยันข้อเท็จจริงและการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยของศาลจึงไม่อาจที่จะมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยแล้วได้<sup>38</sup>

<sup>36</sup> Hellwig, Konrad, Wesen und subjektive Begrenzung der Rechtskraft, 1901, Leipzig : A. Deichert'sche, S. 11-12, (Fn. 28).

<sup>37</sup> Lindner, in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 69. Edition Stand : 01.10.2023, § 121, Rn. 30-31; Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 45-46; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 18. Auflage : 2012, München : C.H. Beck, § 121, Rn. 18; อย่างไรก็ตาม Brandt เห็นว่า ประเด็นที่ศาลวินิจฉัยที่จะมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนั้น หมายถึง ข้อเท็จจริงที่ศาลนำกฎหมายมาปรับใช้เพื่อวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท (Der zugrunde gelegte Sachverhalt und dessen rechtliche Würdigung) Brandt/Dormgörgen (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 5. Auflage : 2023, Heidelberg : C.F. Müller, S. 989; อย่างไรก็ตาม ความเห็นที่แตกต่างกันนี้ไม่ได้นำไปสู่ผลลัพธ์ที่แตกต่างกัน โดยคู่กรณีต้องผูกพันต่อข้อเท็จจริงในประเด็นข้อพิพาทที่ศาลวินิจฉัยและจะโต้แย้งข้อเท็จจริงในประเด็นข้อพิพาทที่ศาลวินิจฉัยไปแล้วอีกไม่ได้

<sup>38</sup> Germelmann, in Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage : 2018, Köln : Carl Heymanns, § 121, Rn. 56-57; Brandt/Dormgörgen (Hrsg.), *Ibid*, S. 990.

แม้ความเห็นส่วนใหญ่จะเห็นว่าการยืนยันข้อเท็จจริงของศาลในคำพิพากษา จะไม่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในตัวเองก็ตาม แต่ Steffen Detterbeck ได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ ระหว่างการยืนยันข้อเท็จจริงในคำพิพากษากับประเด็นข้อพิพาทที่ศาลวินิจฉัยไว้อย่างน่าสนใจว่า บรรดาข้อเท็จจริงที่ศาลนำมาปรับใช้แก้คดีและการให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของศาลเป็นเพียง องค์ประกอบในการตีความประเด็นที่ศาลวินิจฉัยเพื่อกำหนดขอบเขตสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด ของคำพิพากษานั้น องค์ประกอบของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดมีแต่เพียงส่วนที่ศาล ได้วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท สำหรับการตีความว่าข้อเท็จจริงและเหตุผลในคำพิพากษาส่วนใดเป็นองค์ประกอบ ที่เป็นสาระสำคัญของประเด็นที่ศาลวินิจฉัยนั้น มีหลักในการพิจารณาว่า หากขาดข้อเท็จจริงหรือเหตุผล ในส่วนนั้นไปแล้ว ศาลจะไม่สามารถวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทนั้นได้เลย และถึงแม้ว่าคู่กรณีอาจจะให้ข้อเท็จจริง แก่ศาลได้ไม่ครบถ้วนก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงก็ดำรงอยู่แล้วอย่าง เป็นภววิสัย (objektiv) ซึ่งศาลที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาแบบไต่สวนไม่จำเป็นต้องผูกพันต่อข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้กล่าวอ้างไว้ และสามารถค้นหาข้อเท็จจริงเองได้ทราบเท่าที่ข้อเท็จจริงนั้นยังอยู่ในขอบเขตของประเด็นข้อพิพาท ที่ศาลจะต้องวินิจฉัย และทำให้เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาในประเด็นใดแล้ว ประเด็นที่ศาลวินิจฉัยย่อมมิได้ มีแต่เพียงประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงบรรดาเหตุผลและข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญ ที่ศาลใช้ในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดี ซึ่งเป็นองค์ประกอบของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา ในทางเนื้อหาที่จะมีผลผูกพันศาลในคดีอื่นด้วย ซึ่งหากยอมรับให้ข้อเท็จจริงที่ศาลยืนยันและนำกฎหมาย มาปรับใช้ในคำพิพากษาว่าเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นที่ศาลวินิจฉัย การที่คู่กรณีอ้างข้อเท็จจริงเรื่องเดิม เพื่อฟ้องเป็นคดีใหม่เท่ากับว่าเป็นการอ้างถึงประเด็นข้อพิพาทเรื่องเดิมที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้ว ศาลในคดีหลัง ย่อมจะต้องผูกพันตามคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดและไม่อาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงเรื่องเดิมนั้น ให้แตกต่างออกไปได้ ซึ่งจะสร้างความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิและหน้าที่เกิดขึ้นได้จริง<sup>39</sup>

### ค. ข้อวิเคราะห์

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายไทยตามข้อ 97 แห่งระเบียบ ของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ห้ามมิให้ คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน จะเห็นได้ว่า ประเด็นที่ศาลวินิจฉัย คือ คำขอของผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองแต่ละประเภท ส่วนเหตุที่ศาลใช้วินิจฉัย ประเด็นข้อพิพาทของคู่กรณีย่อมมีที่มาจากข้อเท็จจริงในคดีที่ส่งผลทางกฎหมายต่อคำขอของผู้ฟ้องคดีว่า สิทธิเรียกร้องของผู้ฟ้องคดีในคำขอนั้นมีอยู่หรือไม่อยู่ เช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>39</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 82-84, 96-97, 100, 130-133, 136-137; ในแง่นี้จึงต้องยอมรับว่า บรรดาข้อเท็จจริง และการให้เหตุผลทางกฎหมายในคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดมีผลเป็นการปิดปากคู่กรณี (Präklusionswirkung) มิให้นำข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วมาโต้แย้งในการพิจารณาคดีอื่น ๆ อีก Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkstand : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 69.



ของคำสั่งทางปกครอง ข้อเท็จจริงที่ผู้ฟ้องคดีนำมาอ้างว่าเป็นข้อเท็จจริงที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นเหตุที่ศาลจะต้องนำมาใช้วินิจฉัย เพราะการที่ศาลยืนยันข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของประเด็นที่ศาลวินิจฉัยย่อมเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยผลทางกฎหมาย มิได้เป็นการยืนยันข้อเท็จจริงอย่างเลื่อนลอย<sup>40</sup> เช่น การที่ศาลปกครองกล่าวยืนยันข้อเท็จจริงในคดีพิพาทเกี่ยวกับวินัยข้าราชการว่า ผู้ฟ้องคดีได้นำเงินของทางราชการที่ตนดูแลอยู่ไปใช้จ่ายส่วนตัว ซึ่งการกล่าวเช่นนี้ ศาลมิได้มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อบอกเล่าว่าผู้ฟ้องคดีได้นำเงินของทางราชการไปใช้จ่ายส่วนตัว แต่เป็นการยืนยันข้อเท็จจริงเพื่อปรับบทกฎหมายว่า ผู้ฟ้องคดีปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยทุจริตตามมาตรา 85 (1) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่จะเป็นเหตุให้ผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจออกคำสั่งลงโทษทางวินัยได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองไทยจึงประกอบไปด้วยส่วนที่เป็นประเด็นข้อพิพาทในคดีที่ศาลวินิจฉัยและเหตุในทางข้อเท็จจริงอันก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ศาลใช้ในการวินิจฉัยประเด็นแห่งคดีนั่นเอง<sup>41</sup> ซึ่งในกรณีที่มีคดีพิพาทระหว่างคู่กรณีเดียวกันกับคดีก่อน และมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยเกี่ยวพันกับคดีก่อน ศาลในคดีหลังย่อมไม่อาจวินิจฉัยข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญของคดีก่อนให้แตกต่างไปจากคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปแล้วได้ (Abweichungsverbot)<sup>42</sup>

### ง. ข้อพิจารณาเพิ่มเติม

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ในคดีปกครองประเภทหนึ่ง ๆ อาจมีประเด็นข้อพิพาทย่อยหลายประเด็นที่จะนำไปสู่การวินิจฉัยประเด็นหลักแห่งคดีได้ ซึ่งทำให้มีข้อพิจารณาว่า หากศาลปกครองมีคำพิพากษาในประเด็นแห่งคดีโดยอาศัยประเด็นย่อยเรื่องหนึ่ง ซึ่งคำพิพากษานั้นถึงที่สุดและมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว คู่กรณีจะสามารถนำประเด็นย่อยที่ศาลปกครองยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดมาฟ้องอีกได้หรือไม่ เช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ได้รับฟังข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีก่อนออกคำสั่ง ซึ่งเป็นกรณีกระทำการโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้

<sup>40</sup> Bernatzik, Edmund, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, 1886, Wien : Manz'sche k.k. Hof, S. 160-161.

<sup>41</sup> โปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 208/2549 ที่เห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งบริษัทในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการเปลี่ยนทุน กฟผ. เป็นหุ้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นสาเหตุที่ทำให้มติคณะรัฐมนตรีและพระราชกฤษฎีกาไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้มติคณะรัฐมนตรีเสียไปและเป็นเหตุผลสำคัญที่ศาลปกครองสูงสุดใช้ในการเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา เหตุผลนี้จึงเป็นเหตุผลที่ไม่อาจแยกออกจากคำพิพากษาได้ มีผลผูกพันและมีสภาพบังคับเช่นเดียวกับคำพิพากษาเพิกถอนพระราชกฤษฎีกา

<sup>42</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 133-134.

สำหรับการออกคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า คำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายแล้วและคำพิพากษามีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้นำคำสั่งทางปกครองเดิมมาฟ้องเป็นคดีใหม่ โดยฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ฟ้องคดีเกินสมควรแก่เหตุ ทั้ง ๆ ที่เจ้าหน้าที่สามารถออกคำสั่งทางปกครองที่มีความรุนแรงน้อยกว่าต่อผู้ฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นกรณีความไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการสร้างภาระให้เกิดแก่ประชาชนเกินสมควรและเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ข้างต้น ซึ่งเหตุที่ผู้ฟ้องคดีนำมาฟ้องใหม่เป็นคนละเหตุกับคดีแรก ทำให้มีปัญหาว่ากรณีเช่นนี้หากศาลปกครองรับคำฟ้องไว้พิจารณาจะขัดต่อข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หรือไม่ ปัญหาในข้อนี้ทำให้มีความจำเป็นที่ต้องพิจารณาขอบเขตของประเด็นที่ศาลวินิจฉัยไปแล้วด้วยเหตุเดียวกันว่ามีความหมายครอบคลุมเพียงใด

โดยทั่วไปแล้ว การพิจารณาว่าประเด็นข้อพิพาทใดเป็นประเด็นข้อพิพาทเดียวกับประเด็นข้อพิพาทที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วนั้น อาจพิจารณาได้จากข้อเท็จจริงหรือคำขอของคู่กรณี โดยหากคู่กรณีได้กล่าวอ้างข้อเท็จจริงในเรื่องเดิมและมีวัตถุประสงค์ในการฟ้องคดีเช่นเดียวกับในคดีเดิมหรือร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาที่ขัดแย้งกับคำพิพากษาในคดีเดิม จะถือเป็นการนำประเด็นข้อพิพาทเดิมมาฟ้องซ้ำ ซึ่งข้อพิจารณาข้างต้นสามารถใช้เป็นเกณฑ์อย่างกว้าง ๆ ในการพิจารณาว่าประเด็นข้อพิพาทในคดีแรกกับคดีหลังเป็นประเด็นเดียวกันหรือไม่<sup>43</sup> และในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีสามารถอ้างเหตุแห่งประเด็นข้อพิพาทได้หลายเหตุภายใต้ข้อเท็จจริงเรื่องเดียวกันที่สามารถนำไปสู่เป้าหมายของการฟ้องคดีอย่างเดียวกัน แต่กลับอ้างเพียงบางประเด็นในการฟ้องคดีต่อศาล กรณีเช่นนี้ ศาลจะต้องเคารพต่อเจตนารมณ์ของคู่กรณีตามหลักความประสงค์ของคู่ความ (Dispositionsgrundsatz) ที่มีผลบังคับใช้ในกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองด้วย<sup>44</sup> โดยคู่กรณีมีหน้าที่ขั้นต่ำที่จะต้องนำเสนอข้อเท็จจริงทั้งหมดที่จะเป็นประโยชน์แก่ตนเองในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาท ซึ่งศาลเองมีแต่เพียงหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงมาประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีตามประเด็นที่คู่กรณีกล่าวอ้าง แต่ไม่มีหน้าที่ค้นหาประเด็นข้อพิพาทมากไปกว่าที่คู่กรณีได้แย้งกัน ด้วยเหตุนี้ เมื่อศาลได้รับฟังข้อเท็จจริงจากคู่กรณีและจากการแสวงหาข้อเท็จจริง

<sup>43</sup> Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkstand : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 21.

<sup>44</sup> แม้ว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเป็นระบบไต่สวน แต่ยังคงต้องยึดหลักความประสงค์ของคู่ความด้วย เนื่องจากศาลปกครองจะเริ่มการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองไม่ได้หากไม่มีคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี และผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอันเป็นประเด็นข้อพิพาทให้ศาลวินิจฉัย มิใช่ศาลเป็นผู้นำเสนอข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย แต่ความอิสระของคู่กรณีย่อมถูกจำกัดโดยอำนาจของศาลปกครองตามวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวน โปรตุเกส วรณชัย บุญบำรุง และชนกฤต วรณชชากุล, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีแพ่ง เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 4 : 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 171-176.

ตามวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนเพื่อวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทตามที่คู่กรณีเสนอมา ย่อมส่งผลให้ประเด็นข้อพิพาทที่ศาลวินิจฉัยครอบคลุมทั้งประเด็นข้อพิพาทที่คู่กรณีแสดงให้เห็นปรากฏต่อศาล และทั้งประเด็นข้อพิพาทที่ดำรงอยู่อย่างเป็นภววิสัย (objektiv) ที่ศาลมีอำนาจนำเข้ามาวินิจฉัยตามวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนด้วยเหตุนี้ ถึงแม้ว่าศาลในคดีแรกจะได้วินิจฉัยเพียงประเด็นข้อพิพาทเท่าที่คู่กรณีโต้แย้งกัน และมีได้วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทอื่นที่มีอยู่ในทางภววิสัย ก็มิได้หมายความว่าคู่กรณีจะนำประเด็นอื่นในข้อเท็จจริงเดียวกันมาฟ้องเป็นคดีซ้ำเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษาได้ เช่น ในคดีแรกผู้ฟ้องคดีฟ้องมาแต่เพียงว่า คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุที่เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน ซึ่งต่อมาศาลมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่ได้ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอน และคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายแล้ว ในกรณีเช่นนี้คู่กรณีจะอ้างข้อเท็จจริงเดิมและอ้างเหตุว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมาฟ้องเป็นคดีต่อศาลอีกไม่ได้ เพราะศาลได้พิจารณาข้อเท็จจริงแห่งคดีทั้งหมดตามวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน และได้วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองไปแล้วทั้งตามที่ปรากฏในคำฟ้องและในทางภววิสัย<sup>45</sup> นอกจากนี้ ถ้าหากยินยอมให้คู่กรณีนำข้อเท็จจริงที่มีอยู่แล้ว แต่คู่กรณีไม่ได้นำเสนอประกอบประเด็นข้อพิพาทไว้ในกระบวนการพิจารณาตามคำพิพากษาแรกมาฟ้องเป็นคดีอีกได้ คู่กรณีอีกฝ่ายย่อมไม่อาจจะเชื่อถือในสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาได้ และถ้าหากจะบังคับให้คู่กรณีอีกฝ่ายต้องนำเสนอข้อเท็จจริงที่อาจจะไม่เป็นคุณต่อคู่กรณีฝ่ายนั้นเพื่อให้คำพิพากษาประกอบด้วยประเด็นข้อพิพาทที่ครบถ้วนและเด็ดขาด ก็จะขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปที่บุคคลไม่อาจถูกบังคับให้ให้การที่เป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง<sup>46</sup> ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยไปในแนวทางที่ไม่ยินยอมให้คู่กรณีนำประเด็นข้อพิพาทย่อยที่ไม่ปรากฏในคำพิพากษาคดีแรก มาฟ้องเป็นคดีใหม่เพื่อเปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษาในประเด็นหลักได้ เช่น ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 719/2565 ที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยในคดีแรกโดยฟ้องว่า คำสั่งลงโทษทางวินัยฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้รับการล้างมลทินในกรณีที่ถูกกล่าวหาไปแล้ว ผู้บังคับบัญชาจึงไม่มีอำนาจสั่งลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดี ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าคำสั่งลงโทษทางวินัยชอบด้วยกฎหมายแล้วและยกฟ้อง แต่ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยเดิมโดยอ้างว่า คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดฐานกระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ผู้บังคับบัญชาจึงไม่มีอำนาจนำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาพิจารณาสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีได้ ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าการฟ้องคดี

<sup>45</sup> Vgl. Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 77-85; Brandt/Dormgörgen (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 5. Auflage : 2023, Heidelberg : C.F. Müller, S. 985; Vgl. von Savigny, Friedrich Carl, System des heutigen römischen Rechts Band 6, 1847, Berlin : Veit und Comp, S. 304-305.

<sup>46</sup> Detterbeck, Steffen, *Ibid*, S. 138.

ในคดีหลังนี้มีมูลเหตุเดียวกันกับคดีที่ถึงที่สุดไปแล้ว และสภาพแห่งข้อหารวมถึงประเด็นหลักของคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงเป็นฟ้องซ้ำ<sup>47</sup>

## 6. ผลของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา

### 6.1 คู่กรณีเดียวกันไม่อาจฟ้องร้องกันอีกในประเด็นที่ศาลวินิจฉัยไปแล้วด้วยเหตุเดียวกัน

ผลประการนี้ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นและเป็นไปตามข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งเป็นหน้าที่ของศาลปกครองที่จะต้องตรวจสอบว่าคำฟ้องของคู่กรณีที่ฟ้องมานั้นเป็นการฟ้องร้องคู่กรณีเดียวกันในประเด็นที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วหรือไม่ โดยที่คู่กรณีอีกฝ่ายไม่จำเป็นต้องหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นอ้าง เนื่องจากการที่สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในคดีก่อนมีผลผูกพันศาลในทางกระบวนการพิจารณาเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะด้วยการมอบความมั่นคงแห่งสิทธิและหน้าที่แก่บุคคลที่จะทำให้ระบบกฎหมายมีความสงบเรียบร้อย<sup>48</sup> จึงทำให้การฟ้องซ้ำเป็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่ศาลปกครองสามารถหยิบยกขึ้นวินิจฉัยได้เองตามข้อ 92 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543<sup>49</sup>

สำหรับแนวทางการพิจารณาว่าประเด็นแห่งคดีที่คู่กรณีเดียวกันนำมาฟ้องเป็นประเด็นแห่งคดีที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไปแล้วหรือไม่นั้น อาจมีแนวทางในการพิจารณากว้าง ๆ ว่าคำฟ้องนั้นเป็นคำขอให้ศาลวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทเรื่องเดิมโดยอาศัยข้อเท็จจริงเรื่องเดิมหรือไม่ และถึงแม้ว่าคู่กรณีเดียวกันจะนำคดีมาฟ้องโดยอ้างข้อเท็จจริงอื่น ๆ เพื่อขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาที่ขัดแย้งกับคำพิพากษาในคดีก่อน แต่ข้อเท็จจริงที่คู่กรณีอ้างนั้นมิได้เป็นข้อเท็จจริงที่ทำให้สาระสำคัญของประเด็นข้อพิพาทเรื่องเดิมเปลี่ยนแปลงไป ก็ถือว่าเป็นการนำประเด็นแห่งคดีที่ศาลได้วินิจฉัยไปแล้วมาฟ้องซ้ำ<sup>50</sup>

---

<sup>47</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 3/2560 วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน โดยในคดีแรกผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา ซึ่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายแล้วและยกฟ้อง แต่ในคดีหลังผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบ ขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ทำให้ศาลปกครองจะต้องวินิจฉัยถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าวอีกครั้ง กรณีจึงเป็นฟ้องซ้ำ

<sup>48</sup> Roth, Herbert, “Materielle und prozessuale Rechtskrafttheorien,” Ritsumeikan Law Review No. 33, 2016, S. 84 (86, 91).

<sup>49</sup> คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 1602-1603/2559

<sup>50</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 101-102, 112, 134-136.

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นที่พึงต้องทำความเข้าใจให้ชัดเจนว่า สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาที่มีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี<sup>51</sup> โดยไม่ได้มีผลผูกพันบุคคลอื่นเป็นการทั่วไป<sup>52</sup> ซึ่งหมายความว่าบุคคลที่มีได้เป็นคู่กรณีเดียวกันกับคดีแรกย่อมสามารถนำประเด็นที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยไปแล้วมาฟ้องอีกได้ เช่น อธิบดีกรม ก. ได้ดำเนินการคัดเลือกเพื่อแต่งตั้งข้าราชการและออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งราย ซึ่งมีข้าราชการได้รับผลกระทบสองราย คือ นาย ก. และนาย ข. ที่เป็นผู้สมัครเข้ารับการคัดเลือกแต่ไม่ได้รับการคัดเลือก โดยในกรณีที่นาย ก. ฟ้องคดีว่าคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งดังกล่าวเพื่อที่อธิบดีกรม ก. จะได้ออกคำสั่งแต่งตั้งตนเองแทน แต่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคำสั่งแต่งตั้งชอบด้วยกฎหมายแล้วและให้ยกฟ้อง คำพิพากษายกฟ้องนาย ก. ในคดีดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันนาย ข. ซึ่งเป็นข้าราชการอีกรายที่มีสิทธิได้รับพิจารณาแต่งตั้งและได้ฟ้องคดีในประเด็นเดียวกัน เพราะนาย ข. มิใช่คู่กรณีเดียวกันกับคดีที่นาย ก. ฟ้อง จากคำอธิบายนี้ทำให้เห็นได้ว่าสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษากับผลของคำพิพากษาเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาแยกกัน โดยสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น ส่วนผลของคำพิพากษาอาจจะมีผลต่อบุคคลที่สามด้วยหรือไม่ก็ได้ ซึ่งตามตัวอย่าง หากนาย ข. ฟ้องและชนะคดี นาย ก. ย่อมหยิบยกความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งแต่งตั้งเพื่อเรียกร้องให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาการแต่งตั้งใหม่ได้ ส่วนสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาย่อมมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดี คือ นาย ข. และผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

## 6.2 ผลผูกพันศาลในคดีอื่นที่ต้องวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นแห่งคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด (Präjudizialität)

ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาในประเด็นใดและคำพิพากษานั้นมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว ศาลในคดีอื่น ๆ ที่ต้องพิจารณาปัญหาที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวในฐานะที่เป็นประเด็นรองที่ต้องวินิจฉัยก่อนในคดีอื่น ๆ (Vorfrage) ของคู่กรณีเดียวกัน ศาลในคดีอื่นย่อมจะต้องผูกพันตามสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยประเด็นนั้นไว้แล้ว โดยที่ไม่ต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อวินิจฉัยในประเด็นนั้นซ้ำอีก ซึ่งผลผูกพันในส่วนนี้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดว่า คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง

<sup>51</sup> ตามมาตรา 3 วรรคแปด แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้นิยามคำว่า คู่กรณี ไว้ว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะโดยความสมัครใจเอง หรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย

<sup>52</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 93-94.

แก้ไขกลับหรือดเสีย และข้อ 96 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ห้ามมิให้ศาลปกครองดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำในประเด็นที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีหรือประเด็นแห่งคดีไปแล้ว (*ne bis in idem*)<sup>53</sup> และผลผูกพันนี้มีได้จำกัดเฉพาะศาลในระบบศาลปกครองเท่านั้น แต่รวมถึงศาลยุติธรรมด้วย เนื่องจากศาลทั้งสองระบบต่างมีลำดับศักดิ์ที่เท่าเทียมกัน ศาลแต่ละศาลจึงต้องเคารพอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีซึ่งกันและกัน<sup>54</sup> ซึ่งอาจยกตัวอย่างได้ ดังนี้

(1) ในคดีแรกศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ว่า คำสั่งทางปกครองในเรื่องใดเรื่องหนึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น และผู้ฟ้องคดีได้นำคดีมาฟ้องเป็นคดีละเมิดในคดีหลัง ซึ่งในการวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นละเมิดหรือไม่ ย่อมจะต้องวินิจฉัยให้ได้รับความเสียก่อนว่า คำสั่งทางปกครองนั้นเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายตามองค์ประกอบของมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อศาลในคดีแรกได้วินิจฉัยในประเด็นนี้เป็นที่สุดแล้วว่า คำสั่งทางปกครองนั้นออกโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจศาลในคดีหลังก็ย่อมจะถูกผูกพันให้ต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจกระทำการตามที่ศาลในคดีแรกได้วินิจฉัยไว้

(2) ในคดีแรกศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ว่า คำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอาคารมีทางเข้าออกอาคารไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหลังจากศาลมีคำพิพากษาไปแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ได้ออกคำสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารนั้น เจ้าของอาคารจึงนำคำสั่งให้รื้อถอนอาคารมาฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองที่พิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้รื้อถอนอาคารก็ย่อมต้องผูกพันต่อสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในคดีแรก และต้องวินิจฉัยว่าคำสั่งอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากอาคารมีทางเข้าออกอาคารไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการก่อสร้างดังกล่าวย่อมเป็นองค์ประกอบที่จะนำไปวินิจฉัยความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งให้รื้อถอนอาคารต่อไป

---

<sup>53</sup> Brandt/Dormgörgen (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 5. Auflage : 2023, Heidelberg : C.F. Müller, S. 982; โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 55/2559 กรณีศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งเป็นที่สุดแล้วว่า ผู้ฟ้องคดีฟ้องคดีภายในระยะเวลาการฟ้องคดี ดังนั้นการที่ผู้ถูกฟ้องคดีอุทธรณ์ประเด็นเรื่องระยะเวลาการฟ้องคดีมาอีก จึงเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำ; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 937/2561 และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 114/2561

<sup>54</sup> Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 24; Eyermann/Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage : 2000, München : C.H. Beck, § 121, Rn. 8, 11-12; คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 780/2561 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 8600/2563 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2832/2557



(3) ในคดีแรกศาลปกครองได้วินิจฉัยไว้ว่า สัญญาทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีทำกับหน่วยงานทางปกครองตกเป็นโมฆะ แต่ผู้ฟ้องคดีได้ส่งมอบทรัพย์สินบางส่วนเพื่อปฏิบัติตามสัญญา ก่อนที่ศาลปกครองจะมีคำพิพากษาว่าสัญญาตกเป็นโมฆะ ผู้ฟ้องคดีจึงต้องการเรียกทรัพย์สินดังกล่าวคืน ตามมาตรา 172 วรรคสอง ประกอบบทบัญญัติว่าด้วยลาภมิควรได้ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากผู้ฟ้องคดีในคดีปกครองเป็นโจทก์ฟ้องหน่วยงานทางปกครองเพื่อเรียกทรัพย์สินต่อศาลยุติธรรม ศาลยุติธรรมก็ย่อมต้องถูกผูกพันโดยคำพิพากษาของศาลปกครองที่พิพากษาว่าสัญญาทางปกครองตกเป็นโมฆะ จะไปพิพากษาว่าสัญญายังมีผลบังคับต่อคู่ความหาได้ไม่

นอกจากนี้ สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในบางกรณียังก่อตั้งนิติสัมพันธ์ระหว่างคู่กรณีต่อไปอีกด้วย เช่น ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองว่า คำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาอย่างใดอย่างหนึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ต้องห้ามที่จะออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาอย่างเดียวกันนั้นต่อคู่กรณีเดียวกันภายใต้ข้อเท็จจริงเดิมอีก เพราะการที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า คำสั่งทางปกครองที่พิพาทกันไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ย่อมเป็นการยืนยันไปด้วยว่า การออกคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเช่นนี้ต่อคู่กรณีเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งที่มีเนื้อหาเช่นเดิมต่อคู่กรณีเดิมภายใต้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดิม และคู่กรณีเดิมนำคำสั่งทางปกครองใหม่นั้นมาฟ้องขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว ศาลปกครองย่อมมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันทีโดยไม่ต้องตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองนั้นอีก เพราะศาลปกครองจะต้องถือตามสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในคดีก่อนที่วินิจฉัยไปแล้วว่าคำสั่งทางปกครองที่มีเนื้อหาเช่นนี้ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (präjudizielle Wirkung der Rechtskraft)<sup>55</sup>

### 6.3 ผลประการอื่น ๆ ของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด

#### (1) ผลในฐานะที่คำพิพากษาเป็นองค์ประกอบในทางข้อเท็จจริงของกฎหมาย (Tatbestandswirkung)

กฎหมายบางฉบับได้กำหนดให้เกิดขึ้นและมีอยู่ (Existenz) ของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดของศาลเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประกอบในทางข้อเท็จจริงของกฎหมายที่จะทำให้เกิดผลทางกฎหมายบางประการ<sup>56</sup> เช่น ตามข้อ 3 ของระเบียบกรมบัญชีกลางว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการ ซึ่งออกจากราชการ

<sup>55</sup> Detterbeck, Steffen, “Das Verwaltungsakt-Wiederholungsverbot,” Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1994, S. 35 (37-38); Germelmann, in Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage : 2018, Köln : Carl Heymanns, § 121, Rn. 51-52; Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 18. Auflage : 2012, München : C.H. Beck, § 121, Rn. 11; Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkstand : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 26.

<sup>56</sup> Germelmann, *ibid*, § 121, Rn. 56-57.

โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลง คำสั่งเป็นอย่างอื่น พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้คำพิพากษาของศาลที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการ เป็นข้อเท็จจริงที่ทำให้ผู้บังคับบัญชามีอำนาจในการพิจารณาจ่ายเงินเดือนแก่ผู้ที่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการตามระเบียบฉบับนี้ได้ หรือตามมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ที่กำหนดให้คำพิพากษาถึงที่สุดของศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนสามัญ จะเป็นข้อเท็จจริงที่ทำให้ ก.พ. มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

### (2) ผลในฐานะที่คำพิพากษายืนยันข้อเท็จจริงให้มีผลผูกพัน (Feststellungswirkung)

ในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดให้การยืนยันข้อเท็จจริงในคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดมีผลผูกพันศาลอื่นให้ต้องถือตามด้วย<sup>57</sup> เช่น ตามมาตรา 46 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาได้กำหนดให้การพิพากษาคดีในส่วนแพ่งศาลต้องถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคำพิพากษาคดีส่วนอาญา อย่างไรก็ตาม ในระบบกฎหมายไทยยังไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายกำหนดให้การยืนยันข้อเท็จจริงในคำพิพากษาของศาลปกครองมีผลผูกพันศาลอื่นแต่อย่างใด และในทำนองเดียวกันก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การยืนยันข้อเท็จจริงในคดีของศาลอื่นมีผลผูกพันศาลปกครอง<sup>58</sup>

### (3) ผลของคำพิพากษาที่ก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ (Gestaltungswirkung)

คำพิพากษาของศาลปกครองที่ก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่บุคคลจะมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคำพิพากษาที่ไม่ได้ก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่ เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วคำพิพากษาของศาลจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณีในคดีเท่านั้น แต่สำหรับคำพิพากษาที่มีผลก่อตั้งสิทธิหรือหน้าที่นี้จะเป็นคำพิพากษาที่มีผลเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติโดยตรงที่ไม่ต้องมีการบังคับ และมีผลเป็นการทั่วไป

---

<sup>57</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 151.

<sup>58</sup> ชัยภัทร ทังทอง และเยี่ยม อรุณทัตวิวัฒน์, “การรับฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลคดีอื่นในคดีปกครอง,” ใน อารยบุชา 70 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, (กรุงเทพฯ : เดือนตุลา, 2567) น. 134-135; ผู้เขียนขอเพิ่มเติมข้อมูลให้กับบทความตามเชิงอรรถนี้ว่า ระบบกฎหมายเยอรมันไม่ถือว่าการยืนยันข้อเท็จจริงของศาลในคำพิพากษาเป็นผลโดยตรงของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา การยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันโดยตรงต่อศาลในคดีอื่น ด้วยเหตุนี้ การยืนยันข้อเท็จจริงในคำพิพากษาจะผูกพันต่อศาลอื่นก็ต่อเมื่อมีกฎหมายกำหนดให้การยืนยันข้อเท็จจริงดังกล่าวผูกพันเท่านั้น เช่น ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับคำสั่งกำหนดมาตรการทางวินัย ศาลปกครองจะต้องยึดถือข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏในคดีอาญาในคดีที่มีข้อเท็จจริงเดียวกัน ทั้งนี้ ตามมาตรา 57 แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยวินัยข้าราชการแห่งสหพันธ์รัฐ (Bundesdisziplargesetz) Vgl. Detterbeck, Steffen, *Ibid*, S. 151.



(*erga omnes/inter omnes*) ที่สามารถยกย่นบุคคลอื่นที่ไม่ใช่คู่กรณีในคดีได้<sup>59</sup> เช่น กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายย่อมถูกเพิกถอนโดยคำพิพากษาของศาล โดยที่ศาลไม่ต้องบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีไปดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมาย และมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับสิทธิที่ถูกจำกัดโดยคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายกลับคืน และหน้าที่ที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายเป็นอันระงับสิ้นไป ซึ่งบุคคลที่สามที่ไม่ใช่คู่กรณีจะไม่สามารถโต้แย้งได้ว่า การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือกฎหมายมีผลเฉพาะคู่กรณีในคดีนั้น ๆ เท่านั้น โดยอาจยกตัวอย่างที่ชัดเจนได้ ดังนี้ นาย ก. ถูกอธิบดีกรม ข. สั่งลงโทษทางวินัยให้ไล่ออกจากราชการทำให้ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือบำเหน็จบำนาญจึงฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ต่อมา นาย ก. ชนะคดี โดยศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวโดยให้มีผลย้อนหลัง ซึ่งจะทำให้ นาย ก. มีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือบำเหน็จบำนาญ และกรมบัญชีกลางจะต้องเบิกจ่ายให้นาย ก. ตามที่นาย ก. มีสิทธิ จากตัวอย่างนี้จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าคดีนี้จะเป็นคดีพิพาทระหว่างนาย ก. กับอธิบดีกรม ข. ก็ตาม แต่ผลของคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยก็มีผลเป็นการทั่วไปที่กรมบัญชีกลางซึ่งมิใช่คู่กรณีในคดีจะต้องปฏิบัติตามผลของคำพิพากษาที่ทำให้ นาย ก. มีสิทธิได้รับเงินเดือนหรือบำเหน็จบำนาญกลับคืน รวมถึงมีผลไปถึงบุคคลหรือหน่วยงานทางปกครองอื่น ๆ ที่จะต้องถือปฏิบัติต่อนาย ก. ในฐานะที่ไม่เคยถูกลงโทษทางวินัย

## 7. ขอบเขตของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในแง่กาลเวลาและการทำลายสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา

### 7.1 ขอบเขตของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในแง่กาลเวลา

ในการทำคำพิพากษาทุก ๆ คำพิพากษา ศาลจะอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในสำนวนคดี ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ศาลใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่ปรากฏอยู่ในช่วงเวลานั้น ๆ เท่านั้น<sup>60</sup> และในกรณีของศาลปกครองนั้น จะยึดถือข้อเท็จจริงที่ศาลรับไว้พิจารณาก่อนพ้นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ตามข้อ 62 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เช่น ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองย่อมจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ณ จุดเวลาที่มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้น<sup>61</sup> มิใช่พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นภายหลังจาก

<sup>59</sup> Germelmann, in Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage : 2018, Köln : Carl Heymanns, § 121, Rn. 73; Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 37; วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของผลผูกพันและสภาพบังคับของคำพิพากษา,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 29 ตอน 1, 2555, น. 49 (53).

<sup>60</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 100-101.

<sup>61</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 247.

การออกคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม บรรดาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาของศาลที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนั้นอาจดำรงอยู่ได้เพียงช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากเมื่อเวลาได้ผ่านไป บรรดาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายอาจเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญจนทำให้สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดแห่งคำพิพากษาที่ดำรงอยู่เดิมไม่อาจนำมาบังคับใช้กับข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปได้ (*clausula rebus sic stantibus*) ซึ่งกรณีดังกล่าวอาจเรียกได้ว่าเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปและก่อให้เกิดประเด็นข้อพิพาทใหม่ที่ไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตของประเด็นข้อพิพาทเดิมในคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด<sup>62</sup> ที่ทำให้สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเดิมสิ้นผลผูกพันลง<sup>63</sup>

### (1) กรณีข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไป

ข้อเท็จจริงที่ศาลปกครองใช้เป็นฐานในการทำคำพิพากษา คือ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ก่อนวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาล เนื่องจากบรรดาข้อเท็จจริงที่ถูกนำเสนอต่อศาลปกครองเมื่อพ้นวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริงไปแล้วย่อมไม่อาจนำเข้ามาในสำนวนคดีเพื่อให้ศาลพิจารณาได้ ทั้งนี้ ตามข้อ 62 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ด้วยเหตุนี้ ข้อเท็จจริงที่ผูกพันคู่กรณีและศาลไปพร้อมกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจึงมีเฉพาะข้อเท็จจริงเท่าที่ปรากฏในสำนวนคดีเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การสิ้นสุดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลมิได้มีผลเป็นการหยุดเวลาไม่ให้ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับประเด็นข้อพิพาทในคดีเปลี่ยนแปลงไป และเมื่อเวลาผ่านไปก็อาจมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งมีใช่ข้อเท็จจริงที่ศาลนำมาปรับใช้ในคำพิพากษา ทำให้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่นั้นอยู่นอกขอบเขตสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา ซึ่งคู่กรณีเดียวกันอาจหยิบยกข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่ขึ้นอ้างเพื่อใช้เป็นฐานของข้อเรียกร้องในประเด็นข้อพิพาทได้โดยไม่ขัดต่อสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา<sup>64</sup> ซึ่งข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญนั้นอาจเป็นกรณีมีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใหม่หรือเป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงที่มีอยู่เดิมนั้นไม่มีอยู่อีกต่อไปแล้วก็ได้<sup>65</sup> ซึ่งการจะพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นเป็นสาระสำคัญหรือไม่ จะต้องพิจารณาว่าข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นเป็นข้อเท็จจริง

---

<sup>62</sup> Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 102.

<sup>63</sup> Germelmann, in Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage : 2018, Köln : Carl Heymanns, § 121, Rn. 131.

<sup>64</sup> Vgl. Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck, S. 139-141.

<sup>65</sup> Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 72.



ที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลงการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทได้หรือไม่ (streitentscheidende Sachslage)<sup>66</sup> เช่น ในคำพิพากษาเรื่องหนึ่งศาลปกครองได้พิพากษาว่า คำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีรื้อถอนอาคารไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีได้ก่อสร้างอาคารโดยชอบแล้ว แต่ในเวลาต่อมาผู้ฟ้องคดีได้ต่อเติมอาคารหรือรื้อถอนอาคารแล้วสร้างขึ้นใหม่โดยไม่เป็นตามเงื่อนไขของกฎหมาย ในกรณีเช่นนี้ เจ้าหน้าที่ย่อมออกคำสั่งที่มีเนื้อหาให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขหรือรื้อถอนอาคารได้โดยไม่ขัดแย้งกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาที่ศาลเคยวินิจฉัยไว้ เนื่องจากการออกคำสั่งในกรณีหลังนี้เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปและอยู่นอกขอบเขตของประเด็นข้อพิพาทที่ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด หรืออีกตัวอย่างหนึ่งในกรณีของการฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง นาย ก. ทำสัญญาร่วมจัดทำบริการสาธารณะกับหน่วยงานทางปกครอง โดยมีกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินค่าตอบแทนในวันที่ 1 สิงหาคม 2567 ต่อมา นาย ก. ฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองชำระเงินตามสัญญาในวันที่ 31 กรกฎาคม 2567 ซึ่งศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องโดยให้เหตุผลว่า นาย ก. ยังไม่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้ เนื่องจากหนี้ยังไม่ถึงกำหนดชำระ จึงยังถือไม่ได้ว่ามีข้อโต้แย้งในสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นที่จะทำให้นาย ก. มีสิทธิฟ้องคดีปกครองตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตาม เมื่อพ้นวันที่ 1 สิงหาคม 2567 ไปแล้ว และหน่วยงานทางปกครองยังไม่ชำระหนี้ นาย ก. ย่อมมีสิทธินำคดีเรื่องเดิมมาฟ้องต่อศาลได้โดยไม่ถือว่าเป็นการฟ้องซ้ำหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาซ้ำแต่อย่างใด เพราะข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปจากที่นาย ก. ยังไม่มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้ กลายเป็นนาย ก. มีสิทธิเรียกให้หน่วยงานทางปกครองชำระหนี้แล้ว<sup>67</sup> ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่นอกเหนือสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำสั่งไม่รับคำฟ้องในคดีแรก และนอกเหนือจากตัวอย่างดังกล่าวแล้ว ข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญอาจเกิดขึ้นในประเด็นข้อพิพาทเดิมในคดีเดิมก็ได้ เช่น การค้นพบองค์ความรู้หรือข้อเท็จจริงใหม่ที่อาจจะเปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดได้<sup>68</sup>

## (2) กรณีข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป

กรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป คือ กรณีที่กฎหมายที่ศาลใช้ในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทในคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไปแล้วนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจะมีมากน้อยเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับเนื้อหาของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น<sup>69</sup> เช่น ในกรณีที่กฎหมายได้กำหนดข้อเท็จจริงและผลทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่งใหม่

<sup>66</sup> Germelmann, in Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage : 2018, Köln : Carl Heymanns, § 121, Rn. 133.

<sup>67</sup> โปรดดู มาตรา 203 วรรคสอง และมาตรา 204 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

<sup>68</sup> Lindner, in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 70. Edition Stand : 01.10.2023, § 121, Rn. 54.

<sup>69</sup> Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 73.

และกำหนดไว้ด้วยว่า ให้บรรดาคำพิพากษาที่วินิจฉัยโดยใช้กฎหมายเดิมเป็นอันสิ้นสุดบังคับ ย่อมหมายความว่ากฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นได้ทำลายสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเดิมไปทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดผลเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาไว้ จะต้องพิจารณาเนื้อหาของคำพิพากษาเป็นรายกรณีไป เช่น ในคดีแรก กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืนกำหนดว่า ผู้ที่ยื่นคำขอให้มิและใช้อาวุธปืนต้องไม่เคยต้องโทษจำคุก ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เคยต้องโทษจำคุกในข้อหากระทำการโดยประมาท ทำให้ผู้อื่นบาดเจ็บ จึงถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำขอมิและใช้อาวุธปืน และศาลปกครองได้มีคำพิพากษายกฟ้องตามลำดับ แต่ในเวลาต่อมา กฎหมายดังกล่าวได้แก้ไขว่า ผู้ที่ยื่นคำขอให้มิและใช้อาวุธปืนต้องไม่เคยต้องโทษจำคุกอันเกิดจากการกระทำความผิดโดยเจตนา ในกรณีเช่นนี้ หากผู้ฟ้องคดีถูกเจ้าหน้าที่อ้างคำพิพากษาเดิมและปฏิเสธคำขอมิและใช้อาวุธปืน ฟ้องต่อศาลอีกครั้ง ศาลในคดีหลังย่อมไม่ถูกผูกพันตามคำพิพากษาในคดีแรก เนื่องจากข้อกฎหมายที่ศาลจะใช้ในการวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญแล้ว (กรณีนี้เป็นเพียงข้อกฎหมายที่สมมติขึ้นเท่านั้น มิใช่ข้อกฎหมายที่มีอยู่จริง)

ส่วนกรณีที่ศาลปกครองเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัยนั้นไม่ถือว่าเป็นกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากได้อธิบายตามทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณาของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาไปแล้วในตอนต้นว่า คำพิพากษาของศาลมิได้สร้างกฎเกณฑ์ทางกฎหมายสารบัญญัติขึ้นมาใหม่ เพียงแต่ยืนยันสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายสารบัญญัติของคู่กรณีเท่านั้น<sup>70</sup>

อย่างไรก็ตาม มีกรณีที่ข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปแต่ไม่มีผลกระทบกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษายุ่ด้วย ซึ่งกรณีดังกล่าว คือ เมื่อศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และใช้บังคับมิได้ตามมาตรา 212 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งวรรคสามของมาตราเดียวกันนี้กำหนดว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่กระทบต่อคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว

### (3) ข้อพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจของฝ่ายปกครองภายหลังจากที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎข้อด้วยกฎหมาย

มีข้อพิจารณาที่เป็นที่ถกเถียงกันอยู่ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ถูกฟ้องเป็นคดีปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว แต่หากเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ข้อด้วยกฎหมายนั้นไม่เหมาะสมที่จะดำรงอยู่ต่อไป หรือเป็นกรณีที่มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองจะดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือยกเลิกกฎนั้นได้หรือไม่ และจะขัดต่อสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาหรือไม่

<sup>70</sup> Ibid, Rn. 74-75; โปรดดู คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คบ. 172/2563



การจะตอบปัญหาในข้อนี้จำเป็นต้องทำความเข้าใจเกี่ยวกับการกิจขององค์กรตุลาการ และฝ่ายปกครองตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเสียก่อน โดยองค์กรตุลาการและฝ่ายปกครองนั้นต่างเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งสิ้น แต่องค์กรทั้งสองมีบทบาทในการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน โดยองค์กรตุลาการจะบังคับใช้กฎหมายเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นให้เป็นที่ยุติ ซึ่งหมายความว่าองค์กรตุลาการจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงอันเป็นมูลเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในอดีต เพื่อวินิจฉัยว่าสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีพิพาทกันมีอยู่อย่างไร แต่ในขณะที่ฝ่ายปกครองบังคับใช้กฎหมายในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและฝ่ายปกครองสามารถดำเนินกิจกรรมทางปกครองได้ด้วยตนเองโดยที่ไม่ต้องมีเอกชนมาฟ้องร้องขอให้ดำเนินการเสียก่อน ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าองค์กรตุลาการบังคับใช้กฎหมายโดยพิจารณาข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในอดีต แต่ฝ่ายปกครองสามารถเริ่มบังคับใช้กฎหมายโดยพิจารณาได้ทั้งข้อเท็จจริงที่มีอยู่ในอดีต ปัจจุบัน และคาดคะเนสถานการณ์ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อจัดทำบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน<sup>71</sup> จากการแยกแยะบทบาทขององค์กรตุลาการ และองค์กรฝ่ายปกครองในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎชอบด้วยกฎหมาย คำพิพากษาของศาลปกครองจะมีผลเป็นการยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ออกมาโดยอาศัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในอดีตนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการยืนยันดังกล่าวจะมีผลผูกพันคู่กรณีและศาลในคดีอื่น ๆ มิให้ตรวจสอบหรือโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองหรือกฎนั้นอีก อย่างไรก็ตาม การยืนยันหรือผลผูกพันของคำพิพากษาดังกล่าวมิได้หมายความว่าผลเป็นการห้ามมิให้ฝ่ายปกครองดำเนินการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือยกเลิกกฎที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น และยังเป็นกรณีที่มิใช่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป อันกระทบต่อเหตุแห่งการออกคำสั่งทางปกครองหรือกฎที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานทางปกครองควรที่จะมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือยกเลิกกฎนั้นให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปได้<sup>72</sup>

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 จะพบว่าอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะมีอยู่ด้วยกัน 3 รูปแบบ<sup>73</sup> ได้แก่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในชั้นการพิจารณาอุทธรณ์โดยการริเริ่มของคู่กรณี<sup>74</sup> การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

<sup>71</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 11-12.

<sup>72</sup> ความเห็นของวรเจตน์ ภาคีรัตน์, ใน กองกฎหมายปกครอง, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานสรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, วันที่ 27 มิถุนายน 2562, โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ, 2562, น. 13.

<sup>73</sup> เพิ่งอ้าง, น. 12-13.

<sup>74</sup> มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

โดยการริเริ่มของเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่<sup>75</sup> และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในชั้นการขอให้พิจารณาใหม่โดยการริเริ่มของคู่กรณี<sup>76</sup> ซึ่งหากพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยการริเริ่มของเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ให้ถี่ถ้วน จะพบว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเงื่อนไขการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองออกเป็น 2 เงื่อนไขใหญ่ คือ เงื่อนไขเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และเงื่อนไขเกี่ยวกับการสร้างภาระหรือให้ประโยชน์ของคำสั่งทางปกครอง<sup>77</sup> จากเงื่อนไขทั้งสองประการทำให้สามารถจำแนกรูปแบบการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยการริเริ่มของเจ้าหน้าที่ออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและสร้างภาระ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและสร้างภาระ และการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์ ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 อันเป็นปฐมบทของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ ที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ตลอดเวลา ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะพ้นขั้นตอนการกำหนดให้อุทธรณ์หรือโต้แย้งตามกฎหมายแล้วหรือไม่ และมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ก็เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ยืนยันว่าเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมายและทำให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับผูกพันโดยไม่อาจโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายได้อีก ก็มีผลผูกพันคู่กรณีแต่เพียงว่า คู่กรณีต้องถือปฏิบัติต่อคำสั่งทางปกครองดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย และห้ามมิให้คู่กรณีโต้แย้งกันว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายอีก แต่มิได้มีผลเป็นการห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจตามมาตรา 49 ประกอบมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและมีผลบังคับผูกพันนั้น<sup>78</sup> ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ต้องการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษา เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาว่ามีมูลเหตุหรือมีข้อห้ามที่จะเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดหรือไม่ เจ้าหน้าที่ไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายได้ตามอำเภอใจ และหากคู่กรณีพิพาทกันเกี่ยวกับคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีย่อมเป็นประเด็นข้อพิพาทใหม่ว่าคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยเหตุใด ที่มีประเด็นข้อพิพาทเดียวกับคดีก่อน

<sup>75</sup> มาตรา 49-มาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>76</sup> มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

<sup>77</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 246-247.

<sup>78</sup> โปรดดู เพ็งอ้วน, น. 223, 236-237, 240.



ในส่วนของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองยืนยันว่าชอบด้วยกฎหมาย ในกระบวนการขอให้พิจารณาใหม่อาจมีประเด็นปัญหาขัดแย้งกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาได้ เนื่องจากมาตรา 54 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้กำหนดเหตุที่คู่กรณีจะขอให้เจ้าหน้าที่พิจารณาใหม่เพื่อแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ไว้ 4 เหตุ<sup>79</sup> ได้แก่ (1) มีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (2) คู่กรณีที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองหรือได้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง ครังก่อนแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครอง (3) เจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจที่จะทำคำสั่งทางปกครองในเรื่องนั้น และ (4) ถ้าคำสั่งทางปกครองได้ออกโดยอาศัย ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใดและต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ ในทางที่จะเป็นประโยชน์แก่คู่กรณี ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ยอมรับว่ามีเหตุที่จะขอให้พิจารณาใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรณีตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (1) และ (3)<sup>80</sup> จะหมายความว่า เจ้าหน้าที่จะได้แย้งความชอบด้วยกฎหมาย ของคำสั่งทางปกครองที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจากคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลปกครองหรือไม่ อย่างไร

การตอบปัญหาในเรื่องนี้จำเป็นที่จะต้องย้อนกลับไปพิจารณาผลของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเสียก่อน ซึ่งตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่า ผลของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเป็นผลในทางกระบวนการพิจารณาของศาลที่ผูกพันศาลและคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาครั้งต่อ ๆ ไป โดยที่คู่กรณีไม่มีสิทธิที่จะเลือกใช้หรือไม่ใช้สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในคดีต่อ ๆ ไป เนื่องจากสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเป็นสถาบันทางกฎหมายวิธีพิจารณาความที่มีเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ<sup>81</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่ออยู่นอกกระบวนการพิจารณาของศาล คู่กรณีอาจไม่ถือเอาประโยชน์จากสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษานั้นเสียก็ได้ (außerprozessualer Verzicht auf die Rechtskraft) โดยในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองอาจงดการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง หรืออาจไปแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

<sup>79</sup> คำสั่งทางปกครองที่พ้นกำหนดอุทธรณ์ หมายความว่า คำสั่งทางปกครองที่ผ่านกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองจนคดีถึงที่สุดแล้วด้วย ความเห็นของคู่กรณี สิ่งสูงสุด, ใน กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานสรุปผลการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, วันที่ 27 มิถุนายน 2562, โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ, 2562, น. 11; วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 241-242.

<sup>80</sup> กรณีตามมาตรา 54 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เป็นกรณีที่อยู่นอกเหนือสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดอยู่แล้ว เนื่องจากคู่กรณีที่พิพาทกับฝ่ายปกครองในกระบวนการพิจารณาของศาลกับคู่กรณีที่ขอให้พิจารณาใหม่มิใช่คู่กรณีเดียวกันที่จะตกอยู่ภายใต้สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา ส่วนกรณีตาม (4) เป็นกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไปและอยู่นอกเหนือสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเดิม

<sup>81</sup> Clausen/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 31.

หรืออาจไปพิจารณาออกคำสั่งที่เป็นคุณแก่คู่กรณีเสียใหม่ก็ได้ แม้ว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่า คำสั่งปฏิเสธการให้ประโยชน์แก่คู่กรณีชอบด้วยกฎหมายแล้วก็ตาม ทั้งนี้ การดำเนินการต่าง ๆ ดังกล่าว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองด้วย<sup>82</sup> และจากเหตุผลดังกล่าว ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ยินยอมรับฟังพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่คู่กรณี กล่าวอ้างมาในคำขอให้พิจารณาใหม่ ก็หมายความว่า เจ้าหน้าที่ได้สละประโยชน์จากสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาด ของคำพิพากษา และยินยอมพิจารณาเกี่ยวกับการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองนั้นให้คู่กรณีอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษายืนยันว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย แต่อย่างใด เพราะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ได้อาศัยพยานหลักฐานใหม่ ข้อเท็จจริงใหม่ หรือข้อกฎหมายใหม่มาพิจารณา คำสั่งทางปกครองเดิมอีกครั้ง ซึ่งอาจจะทำให้ผลของคำสั่งทางปกครองเปลี่ยนแปลงไป เป็นกรณีการพิจารณา ออกคำสั่งทางปกครองที่ประกอบด้วยพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายใหม่ ที่แตกต่างจาก พยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายในคำสั่งทางปกครองเรื่องเดิมที่ศาลปกครองมีคำพิพากษายืนยันว่า เป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>83</sup> ด้วยเหตุนี้ การขอให้พิจารณาใหม่ภายหลังจากที่ศาลปกครอง ยืนยันว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย จึงไม่ขัดแย้งกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา เช่น ในคดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ ซึ่งศาลปกครองมีคำพิพากษาว่าเจ้าหน้าที่มีอำนาจและคดีถึงที่สุด แต่ในภายหลังคู่กรณีได้ค้นพบข้อเท็จจริง หรือข้อกฎหมายที่ยืนยันได้ว่าเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจ จึงยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่ กรณีเช่นนี้หากเจ้าหน้าที่ ยอมรับพิจารณาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายดังกล่าวและเปิดกระบวนการพิจารณาใหม่ให้ เป็นกรณีที่อยู่นอกขอบเขต ประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ที่ศาลปกครองเคยวินิจฉัยไว้<sup>84</sup>

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิเสธคำขอให้พิจารณาใหม่ และคู่กรณีได้ฟ้องคดีเพื่อโต้แย้ง คำสั่งปฏิเสธไม่เปิดกระบวนการพิจารณาใหม่ กรณีดังกล่าวย่อมเป็นประเด็นข้อพิพาทใหม่ที่เจ้าหน้าที่ กับคู่กรณีพิพาทกันว่า คู่กรณีมีสิทธิยื่นคำขอให้พิจารณาใหม่หรือไม่ ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นความชอบ ด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองยืนยันความชอบด้วยกฎหมายไว้ในคดีเดิมแต่อย่างใด<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> *Ibid*, Rn. 31; อย่างไรก็ตาม Maurer ได้แสดงความเห็นว่า ฝ่ายปกครองไม่น่าจะมีอิสระในการสละประโยชน์ จากสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาได้ตามอำเภอใจอย่างเอกชนในคดีแพ่ง เนื่องจากฝ่ายปกครองจะต้องผูกพัน ต่อกฎหมาย Maurer, Hartmut, BVerwG, 8. 12. 1992 — 1 C 12. 92. Zur Rechtskraftwirkung einer erfolgreichen Anfechtungsklage, Juristenzeitung 1993, S. 572 (575).

<sup>83</sup> วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 242.

<sup>84</sup> ด้วยเหตุนี้ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 134/2561 ที่วินิจฉัยว่า กรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา ถึงที่สุดยืนยันความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่จะเปิดกระบวนการพิจารณาใหม่ไม่ได้นั้น จึงน่าจะเป็นการขยายขอบเขตของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาไกลกว่าที่ควรจะเป็น

<sup>85</sup> Clausning/Kimmel, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkband : 45. EL Januar 2024, VwGO, § 121, Rn. 78.

ด้วยเหตุนี้ การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด ยืนยันความชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะโดยการริเริ่มของเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ หรือในชั้นการขอให้พิจารณาใหม่ ย่อมไม่ขัดแย้งกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษา

ส่วนกรณีของการยกเลิกกฎที่ศาลปกครองมีคำพิพากษายืนยันว่าชอบด้วยกฎหมายนั้น สามารถนำหลักการของการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายมาใช้ได้เช่นเดียวกัน แต่มีความเคร่งครัดน้อยกว่า เนื่องจากไม่ปรากฏกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการยกเลิกกฎที่ชอบด้วยกฎหมาย ในลักษณะเดียวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน ทางปกครองสามารถพิจารณายกเลิกกฎที่ชอบด้วยกฎหมายได้เสมอหากเห็นว่ากฎในเรื่องนั้นไม่สมควร ที่จะมีผลบังคับใช้ต่อไป แต่ทั้งนี้ โดยที่การยกเลิกกฎเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งที่ต้องตกอยู่ ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทำให้การยกเลิกกฎที่ชอบด้วยกฎหมาย จึงต้องไม่ทำลายความเชื่อถือและไว้วางใจของบุคคลที่ได้รับประโยชน์จากกฎไปแล้ว และจะต้องไม่มี ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงจะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจยกเลิกกฎ โดยชอบด้วยกฎหมาย<sup>86</sup>

## 7.2 การทำลายสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาด้วยการขอให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่

แม้ว่าสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาจะเป็นกฎเกณฑ์ที่จำเป็น สำหรับการรักษาความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคล อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่คำพิพากษามีข้อบกพร่องผิดพลาดที่รุนแรง ก็เป็นกรณีที่สมควรให้คำพิพากษานั้นมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดอยู่ต่อไป เพราะระบบกฎหมายย่อมไม่อาจที่จะละเลยความยุติธรรมตามเนื้อหาไปได้ ด้วยเหตุนี้ ระบบกฎหมาย จึงต้องยินยอมให้มีช่องทางในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดได้<sup>87</sup>

<sup>86</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์, น. 57, 65-66, 277; สำนักวิจัยและวิชาการ, หลักกฎหมายปกครอง เรื่อง ความมั่นคงแห่งสิทธิและการคุ้มครองความเชื่อถือหรือไว้วางใจของประชาชน ต่อนิติกรรมทางปกครอง, เอกสารเผยแพร่ของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2548, น. 28-29; โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 38/2567 คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เคยกำหนดหลักเกณฑ์เป็นการทั่วไปว่า ให้ส่วนราชการคัดเลือกผู้ที่สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรต่าง ๆ ที่สถาบันพระบรมราชชนกจัดขึ้นเข้ารับราชการได้โดยไม่ต้อง สอบแข่งขัน ซึ่งในขณะที่มีการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวผู้ที่สำเร็จการศึกษาในหลักสูตรดังกล่าวมีจำนวนน้อย และขาดแคลน จึงจำเป็นต้องใช้วิธีการคัดเลือกให้เข้ารับราชการเพื่อดึงดูดบุคคลให้เข้ารับราชการ แต่เมื่อเวลาผ่านไปผู้ที่สำเร็จการศึกษา ในหลักสูตรดังกล่าวมีมากขึ้น ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีการคัดเลือกเฉพาะบุคคลที่สำเร็จการศึกษาในหลักสูตร ดังกล่าวจากสถาบันพระบรมราชชนกอีกต่อไป คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็ชอบที่จะยกเลิกหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้

<sup>87</sup> Rudisile, in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkstand : 45. EL Januar 2024, VwGO, Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 18. Auflage : 2012, München : C.H. Beck, § 153, Rn. 5; § 153, Rn. 1.

การขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ในระบบกฎหมายไทยถูกกำหนดไว้ในมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยในกรณีที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดแล้ว คู่กรณีหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียหรืออาจถูกกระทบจากผลแห่งคดีนั้นอาจมีคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองนั้นใหม่ได้ ซึ่งเงื่อนไขประการแรกของการมีคำขอให้พิจารณาคดีใหม่ คือ จะต้องมีความพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองเสร็จเด็ดขาดในเนื้อหาของคดีแล้ว มิใช่แต่เพียงการที่ศาลมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องโดยยังไม่มีคำพิพากษาในเนื้อหาของคดี<sup>88</sup> ซึ่งหมายความว่า คำพิพากษาหรือคำสั่งที่จะขอให้มีการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ได้จะต้องเป็นคำพิพากษาหรือคำสั่งที่วินิจฉัยในประเด็นข้อพิพาทของคดีปกครองแต่ละประเภทแล้ว เช่น วินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือวินิจฉัยว่าคู่สัญญาได้ฝ่าฝืนต่อหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในสัญญาทางปกครองหรือไม่

สำหรับเหตุที่คู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียจะยื่นคำขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ตามมาตรา 75 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ 4 เหตุ ดังนี้ (1) ศาลปกครองฟังข้อเท็จจริงผิดพลาดหรือมีพยานหลักฐานใหม่ อันอาจทำให้ข้อเท็จจริงที่ฟังเป็นยุติแล้วนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ (2) คู่กรณีที่แท้จริงหรือบุคคลภายนอกนั้น มิได้เข้ามาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีหรือได้เข้ามาแล้วแต่ถูกตัดโอกาสโดยไม่เป็นธรรมในการมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณา (3) มีข้อบกพร่องสำคัญในกระบวนการพิจารณาพิพากษาที่ทำให้ผลของคดี ไม่มีความยุติธรรม และ (4) คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ทำขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายใด และต่อมาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายนั้นเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญซึ่งทำให้ผลแห่งคำพิพากษา หรือคำสั่งขัดกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น

เมื่อศาลปกครองเห็นว่ามีการยื่นคำขอถูกต้อง<sup>89</sup> และมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนดข้างต้น ศาลปกครองจะต้องเปิดกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ในประเด็นข้อพิพาทตามคำพิพากษาเดิม ซึ่งหากคำพิพากษาของศาลปกครองที่ออกมาภายหลังแตกต่างจากคำพิพากษาเดิม ก็ย่อมทำให้สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเดิมสิ้นผลลงและจะถูกแทนที่โดยคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองที่ได้กระทำเมื่อสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีใหม่ แต่หากเหตุแห่งการยื่นคำขอให้พิจารณาคดีใหม่นั้น

---

<sup>88</sup> คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 563/2567 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 265/2567 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 225/2567 และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 199/2567

<sup>89</sup> เงื่อนไขตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้แก่ ผู้ยื่นคำขอเป็นคู่กรณีหรือผู้มีส่วนได้เสียในผลแห่งคดี และผู้ยื่นคำขอไม่ทราบถึงเหตุที่อ้างในคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ในการพิจารณาคดีครั้งที่แล้วโดยมิใช่ความผิดของผู้ยื่นคำขอ รวมถึงได้ยื่นคำขอภายในระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการยื่นคำขอให้พิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งใหม่ แต่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่ศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาด

ไม่มีผลเปลี่ยนแปลงผลของคำพิพากษาเดิม สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเดิมก็ยังคงดำรงอยู่ต่อไป<sup>90</sup>

## 8. สรุป

จากการศึกษาและทบทวนความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาพบว่า ข้อความคิดเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษามีมาตั้งแต่ในสมัยโรมันและยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบันในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของระบบกฎหมาย มิให้มีการโต้แย้งข้อพิพาทกันอย่างไม่จบสิ้น ซึ่งมีนักวิชาการที่พยายามสร้างทฤษฎีเพื่อกำหนดผลของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไว้สองทฤษฎีใหญ่คือ ทฤษฎีผลทางกฎหมายสารบัญญัติที่นำเสนอโดย Bernhard Windscheid และทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณาที่มี Konrad Hellwig เป็นหนึ่งในผู้นำเสนอ โดยทฤษฎีผลทางกฎหมายสารบัญญัติจะถือว่าคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจะมีผลก่อตั้งหรือเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ในทางสารบัญญัติเสมือนเป็นกฎหมายแต่ทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณา เห็นว่า คำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนั้นเป็นเพียงการยืนยันสิทธิหรือหน้าที่ตามที่กฎหมายสารบัญญัติกำหนดไว้เท่านั้น มิได้ก่อตั้งสิทธิในทางสารบัญญัติขึ้นมาใหม่หรือเปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในระบบกฎหมายไทยมิได้มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองไว้อย่างชัดเจน แต่ก็มีบทบัญญัติของกฎหมายบางส่วนที่ยืนยันว่ากฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองของไทยนั้นได้ถือตามทฤษฎีผลในทางกระบวนการพิจารณา ซึ่งบทบัญญัติที่ว่า คือ ข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ที่ได้กำหนดผลของคำพิพากษาที่ถึงที่สุดไว้ด้วยว่า ห้ามมิให้คู่กรณีเดียวกันฟ้องกันอีกในประเด็นที่ได้วินิจฉัยไปแล้วโดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกัน ที่แสดงให้เห็นว่าคำพิพากษาถึงที่สุดและมีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดนั้นมีผลผูกพันคู่กรณีเฉพาะประเด็นข้อพิพาทที่ศาลปกครองมีคำวินิจฉัยและเหตุที่ศาลปกครองใช้วินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทเท่านั้น และห้ามมิให้ศาลปกครองรับประเด็นข้อพิพาทของคู่กรณีเดียวกันที่ศาลเคยวินิจฉัยไว้แล้วด้วยเหตุเดียวกันมาพิจารณาซ้ำอีก ซึ่งบทบัญญัตินี้มิได้กล่าวถึงผลของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในทางสารบัญญัติแต่อย่างใด เป็นเพียงการกำหนดผลในทางกระบวนการพิจารณาของศาลเท่านั้น

สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาอาจแบ่งออกได้อีกสององค์ประกอบย่อยได้แก่ สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในทางรูปแบบและสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดในทางเนื้อหา โดยสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในทางรูปแบบจะเกิดขึ้นเมื่อคำพิพากษานั้นไม่อาจถูกโต้แย้งต่อไปได้อีกซึ่งตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

<sup>90</sup> Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 18. Auflage : 2012, München : C.H. Beck, § 153, Rn. 5; § 153, Rn. 13; Germelmann, in Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage : 2018, Köln : Carl Heymanns, § 153, Rn. 6-7.

กำหนดเหตุที่คู่กรณีจะไม่อาจโต้แย้งคำพิพากษาต่อไปได้อีกไว้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด (คดีถึงที่สุด) และกรณีที่คำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด (คำพิพากษาเป็นที่สุด) ส่วนสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาในทางเนื้อหา หมายถึง ประเด็นข้อพิพาทที่ศาลวินิจฉัยไว้แล้วนั้นจะมีผลผูกพันคู่กรณีและศาลในคดีอื่น ๆ ที่จะต้องวินิจฉัยประเด็นข้อพิพาทอื่น ๆ ระหว่างคู่กรณีเดียวกัน โดยที่ศาลในคดีหลังจะวินิจฉัยให้แตกต่างจากคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดไม่ได้ ซึ่งโดยหลักแล้วองค์ประกอบของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดจะมีเฉพาะประเด็นข้อพิพาทที่ศาลวินิจฉัยและเหตุในแง่ข้อเท็จจริงที่ศาลใช้วินิจฉัยเท่านั้น แต่ทั้งนี้ บรรดาข้อเท็จจริงและการให้เหตุผลทางกฎหมายที่ศาลยืนยันไว้ในคำพิพากษาเพื่อประกอบการวินิจฉัยอาจนำมาใช้ประกอบการตีความขอบเขตของสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาด้วยก็ได้

อย่างไรก็ตาม สภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาเป็นเพียงการยุติข้อพิพาทที่เกิดขึ้นจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่งเท่านั้น แต่มิได้มีผลเป็นการหยุดเวลาไว้ ณ วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษา บรรดาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้นอาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมและก่อให้เกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทใหม่ที่อยู่นอกขอบเขตของคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดได้ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ คู่กรณีเดียวกันในคำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดอาจนำข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเดิมมาฟ้องร้องกันอีกครั้งในฐานะที่เป็นประเด็นข้อพิพาทใหม่ก็ได้ ซึ่งไม่เป็นการฟ้องซ้ำที่ต้องห้ามตามข้อ 97 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นอกจากนี้ ในกรณีที่คำพิพากษาที่มีสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดมีข้อบกพร่องอย่างรุนแรง มาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ก็ได้เปิดโอกาสให้คู่กรณีสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองใหม่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างความยุติธรรมทางเนื้อหากับความมั่นคงแห่งสิทธิและหน้าที่ของบุคคลเอาไว้

อนึ่ง บทความชิ้นนี้เป็นเพียงการศึกษาค้นคว้าเพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครองในเบื้องต้นเท่านั้น สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับสภาพบังคับเสร็จเด็ดขาดของคำพิพากษาและคำสั่งในคดีปกครองแต่ละประเภทจะต้องมีการศึกษาค้นคว้าในรายละเอียดต่อไป ซึ่งวรรณกรรมต้นแบบที่ได้ทำการศึกษาเรื่องนี้ไว้อย่างลึกซึ้ง คือ Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck) หรือแปลชื่อหนังสือเป็นภาษาไทยได้ว่า ประเด็นข้อพิพาทและผลของคำวินิจฉัยของศาลในระบบกฎหมายมหาชน โดยหนังสือเล่มนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับประเด็นข้อพิพาทในคดีปกครองและคดีรัฐธรรมนูญแต่ละประเภทและอธิบายผลของคำวินิจฉัยของคดีปกครองและคดีรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายเยอรมันไว้อย่างน่าสนใจ ซึ่งปัจจุบันผู้เขียนหนังสือเล่มนี้เป็นศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยมาร์บวร์ก (Philipps-Universität Marburg) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี



## บรรณานุกรม

### หนังสือ

Bernatzik, Edmund, Rechtsprechung und materielle Rechtskraft, 1886, Wien : Manz'sche k.k. Hof.

Brandt/Dormgörgen (Hrsg.), Handbuch Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, 5. Auflage : 2023, Heidelberg : C.F. Müller.

Detterbeck, Steffen, Streitgegenstand und Entscheidungswirkungen im Öffentlichen Recht, 1995, Tübingen : Mohr Siebeck.

Eyermann/Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage : 2000, München : C.H. Beck.

Gärditz, Klaus Ferdinand, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage : 2018, Köln : Carl Heymanns.

Hellwig, Konrad, Wesen und subjektive Begrenzung der Rechtskraft, 1901, Leipzig : A. Deichert'sche.

Jellinek, Georg, Allgemeine Staatslehre, 3. Auflage : 1914, Berlin : O. Häring.

Kisch, Wilhelm, Beiträge zur Urteilslehre, 1903, Leipzig : C.I. Hirschfeld.

Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 18. Auflage : 2012, München : C.H. Beck.

Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, 69. Edition Stand : 01.10.2023.

Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht Werkstand : 45. EL Januar 2024, VwGO.

von Keller, Friedrich Ludwig, Über "Litis contestation" und Urtheil nach classischem römischem Recht, 1827, Zürich : Gessner.

von Savigny, Friedrich Carl, System des heutigen römischen Rechts Band 6, 1847, Berlin : Veit und Comp.

Windscheid, Bernhard, Lehrbuch des Pandektenrechts Band I, 6. Auflage, Frankfurt am Main : Rütten & Loening.

Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 3. Auflage : 2020, München : C.H. Beck.

กมลชัย รัตนสกววงศ์, "การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542" (รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2547).

กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานสรุปผลการสัมมนา เพื่อพัฒนาองค์ความรู้และรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, วันที่ 27 มิถุนายน 2562, โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ, 2562.

ทศพร แสนสวัสดิ์, หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ, 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

ไพโรจน์ ชัยนาม, คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ (โดยสังเขป) เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2495, กรุงเทพฯ : พาณิชยศุภผล.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “การเปลี่ยนแปลงแนวคำวินิจฉัย และผลผูกพันของคำวินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญ : ศึกษากรณีศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาและศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน” (รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เสนอต่อสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2550).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครอง ภาคทั่วไป, 2554, กรุงเทพฯ : นิติราษฎร์.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 : 2564, กรุงเทพฯ : อานกฎหมาย.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, รวมข้อเขียนเกี่ยวกับกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครอง, 2565, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

วรรณชัย บุญบำรุง และธนกฤต วรณัชชากุล, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 4 : 2566, กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

สำนักวิจัยและวิชาการ, หลักกฎหมายปกครอง เรื่อง ความมั่นคงแห่งสิทธิและการคุ้มครองความเชื่อถือหรือไว้วางใจของประชาชนต่อนิติกรรมทางปกครอง, เอกสารเผยแพร่ของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง, 2548.

## บทความ

Detterbeck, Steffen, “Das Verwaltungsakt-Wiederholungsverbot,” Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1994.

Markus, Alexander R./Wuffli, Daniel, “Rechtskraft und Vollstreckbarkeit : zwei Begriffe, ein Konzept?,” Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins Heft 2, 2015.

Maurer, Hartmut, BVerwG, 8. 12. 1992 — 1 C 12. 92. Zur Rechtskraftwirkung einer erfolgreichen Anfechtungsklage, Juristenzeitung 1993.

Roth, Herbert, “Materielle und prozessuale Rechtskrafttheorien,” Ritsumeikan Law Review No. 33, 2016.

Vestal, Allan D., “Res Judicata/Preclusion by Judgment : The Law Applied in Federal Courts,” Michigan Law Review Vol. 66 Issue 8, 1968.

von Moschzisker, Robert, “Res Judicata,” Yale Law Review Vol. 38 No. 3, 1929.



เจตน์ สถาวรศีลพร, ประเภทคดีปกครองโดยสังเขป : กฎหมายเปรียบเทียบ, [ออนไลน์], เข้าถึงจาก [https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic\\_110821\\_091216.pdf](https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Academic/Academic_110821_091216.pdf) เมื่อ 23 กรกฎาคม 2567.

ชัยภัทร ทั้งทอง และเยี่ยม อรุณทัยวิวัฒน์, “การรับฟังข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาของศาลคดีอื่นในคดีปกครอง,” ใน อาจารย์บุชา 70 ปี ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, (กรุงเทพฯ : เดือนตุลา, 2567).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “ข้อพิจารณาเปรียบเทียบขององค์กรวินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 25 ฉบับที่ 4, 2538.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “ศาลปกครอง” กับ หลักการแบ่งแยกอำนาจ,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 13 ตอน 2, 2537.

วรรณชัย บุญบำรุง, “หลักกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของผลผูกพันและสภาพบังคับของคำพิพากษา,” วารสารกฎหมายปกครอง เล่ม 29 ตอน 1, 2555.

---