

บทวิเคราะห์คดี : ปัญหาความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดี และกระบวนการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ

พัฒนพงศ์ คงศักดิ์*

ความเบื้องต้น

มาตรา 75/1 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559¹ บัญญัติให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับคดีปกครอง เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง และให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีอำนาจออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว ต่อมา ได้มีการออกระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเนื้อหาตั้งแต่ข้อ 117 ถึงข้อ 177 เป็นภาค 4 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

หลักเกณฑ์ในการบังคับคดีปกครองของศาลปกครองตามระเบียบที่เพิ่มเติมขึ้นมีเนื้อหาส่วนใหญ่คล้ายกับบทบัญญัติในการบังคับคดีแพ่งของศาลยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งใหญ่ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560² ดังนั้นหลักเกณฑ์ในการบังคับคดีปกครองจึงนับว่าเป็นเรื่องที่ค่อนข้างใหม่สำหรับศาลปกครอง ทั้งในส่วนของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งมีบทบาทสำคัญในการบังคับคดีปกครองในฐานะ

* นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Master of Laws (LL.M.) Case Western Reserve University สหรัฐอเมริกา, ตุลาการประจำศาลปกครองชั้นต้น

¹ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2559 ระบุว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ปัจจุบันการดำเนินการบังคับคดีปกครองยังมีข้อขัดข้องเนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้ครอบคลุมคดีปกครองทุกประเภท ซึ่งคดีปกครองมีลักษณะเฉพาะไม่สามารถนำหลักการของการบังคับคดีแพ่งมาใช้ในการดำเนินการบังคับคดีให้มีประสิทธิภาพในทุกกรณีได้...จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

² ยกเลิกความในลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง มาตรา 271 ถึงมาตรา 323 ของภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แล้วบัญญัติเนื้อความขึ้นใหม่ตั้งแต่มาตรา 271 ถึงมาตรา 367

ของศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น³ และในส่วนของศาลปกครองสูงสุดซึ่งมีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งกรณีมีการอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดี รวมถึงบุคลากรผู้มีหน้าที่และอำนาจในการปฏิบัติงานบังคับคดีปกครอง โดยเฉพาะสำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง

จากการศึกษาพบว่า มีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดจำนวนหนึ่งที่สะท้อนถึงความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีและกระบวนการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ กล่าวในเบื้องต้นได้ว่า คำสั่งในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้น กรณีไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้คำสั่งนั้นถึงที่สุด⁴ ผู้มีส่วนได้เสียย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ 100 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งตามข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน⁵ (คำสั่งในชั้นบังคับคดีไม่ใช่คำสั่งระหว่างพิจารณาเพราะเป็นคำสั่งในกระบวนการบังคับคดีหลังจากศาลปกครองได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งแล้ว) ส่วนการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบตามข้อ 134 แห่งระเบียบเดียวกัน นั้น ศาลที่มีอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ คือ ศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำสั่งในชั้นบังคับคดีนั้นเอง โดยเป็นอำนาจของตุลาการคนเดียว⁶ ดังนั้นโดยธรรมชาติของเรื่องแล้ว กระบวนการอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีและกระบวนการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ จึงเป็นคนละเรื่องและมีความแตกต่างกันในสาระสำคัญ

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด จำนวน 3 คำสั่ง ที่ผู้เขียนนำมาวิเคราะห์ในบทวิเคราะห์คดีนี้ ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำร้องของผู้มีส่วนได้เสียในชั้นบังคับคดีเป็นคำร้องที่ยื่นเพื่อขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณามีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ (ขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาทบทวนคำสั่ง

³ ศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดี คือ ศาลที่ได้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีในชั้นต้น หรือตามที่มีกฎหมายบัญญัติตามข้อ 129 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งหมายความว่ารวมถึง ศาลปกครองสูงสุดกรณีฟ้องตรงตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ด้วย

⁴ คำสั่งในชั้นบังคับคดีที่ระเบียบไม่ได้กำหนดให้เป็นที่สุด เช่น คำสั่งตามข้อ 130 วรรคสอง ข้อ 131 วรรคหนึ่ง (1) (2) (4) (7) ข้อ 132 ข้อ 133 ข้อ 134 วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ข้อ 135 ข้อ 141 ข้อ 146 ข้อ 156 ข้อ 162 ข้อ 165 ส่วนคำสั่งในชั้นบังคับคดีที่ระเบียบกำหนดให้เป็นที่สุด ได้แก่ คำสั่งตามข้อ 124 วรรคสอง ข้อ 131 วรรคหนึ่ง (3) และข้อ 134 วรรคห้า

⁵ ไม่ใช่การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ข้อ 104 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งนี้ ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 29/2568 (ประชุมใหญ่)

⁶ ข้อ 129 วรรคหนึ่ง ประกอบข้อ 118 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์กรนั้น ทั้งนี้ กรณีบังคับคดีแทน อำนาจของศาลในการมีคำสั่งตามข้อ 134 แห่งระเบียบข้างต้น จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของข้อ 129 วรรคห้า แห่งระเบียบเดียวกัน ประกอบด้วย

ของตนเอง) ตามอำนาจในข้อ 134 แห่งระเบียบเดียวกัน มิใช่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งเป็นอำนาจพิจารณาและมีคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดตามข้อ 49/1 และข้อ 100 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ทั้งที่คำร้องดังกล่าวเป็นการคัดค้านเนื้อหาของคำสั่งในชั้นบังคับคดี มิใช่ข้อคัดค้านว่าศาลปกครองชั้นต้นฝ่าฝืนระเบียบว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีแต่อย่างใด ความไม่ชัดเจนในเรื่องนี้ก่อให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า น่าจะคลาดเคลื่อนไปจากเจตนารมณ์ ให้ผลเป็นการสร้างขั้นตอนเพิ่มเติมจากกฎหมายและระเบียบที่มีอยู่ และอาจเป็นการกระทบสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในชั้นบังคับคดีให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเวลาอันสมควร

บทวิเคราะห์คดีฉบับนี้ประกอบด้วยเนื้อหา 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 สารสำคัญของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในชั้นบังคับคดี จำนวน 3 คำสั่ง ประกอบด้วย คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 761/2567 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 459/2566 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 4/2565 และส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์คดีมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 สารสำคัญของคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในชั้นบังคับคดี

1.1 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 761/2567

คำสั่งนี้สืบเนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 826/2558 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)⁷ และคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2)⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา 1. ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทเฉพาะส่วนที่ทับลำกระโดงสาธารณะประโยชน์ 2. ให้รื้อถอนสิ่งปิดกั้นทางเข้าออก 3. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขรูปแผนที่ในโฉนดที่ดิน ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับเป็นให้เพิกถอนโฉนดที่ดินพิพาทเฉพาะส่วนที่ทับลำกระโดงสาธารณะประโยชน์ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีแก้ไขแนวเขตที่ดินที่เกี่ยวข้องให้ถูกต้อง และให้ผู้ถูกฟ้องคดีรื้อถอนสิ่งปิดกั้นที่รุกล้ำลำกระโดงสาธารณะประโยชน์

⁷ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำได้ไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ”

⁸ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

ในชั้นบังคับคดี สำนักบังคับคดีปกครองรายงานผลการปฏิบัติตามคำบังคับต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ยังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับเนื่องจากมีข้อขัดข้อง จึงเสนอให้ศาลปกครองชั้นต้นไต่สวนคู่กรณี เพื่อมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการตามมาตรา 75/3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁹ ประกอบกับข้อ 135 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543¹⁰ ศาลปกครองชั้นต้นไต่สวนคู่กรณีแล้วมีคำสั่งลงวันที่ 5 กันยายน 2562 (ต่อไปจะเรียกว่า **คำสั่งตามข้อ 135**) กำหนดวิธีการให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาดำเนินการ หากไม่ดำเนินภายในเวลาที่กำหนด ศาลจะไต่สวนเพื่อมีคำสั่งให้ชำระค่าปรับและแจ้งผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลเพื่อดำเนินการตามมาตรา 75/4 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹¹

⁹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 75/3 “เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณียื่นคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดี รายงานต่อศาลปกครองว่า คู่กรณียังไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครอง ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาหรือไต่สวนและมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว”

¹⁰ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 135 “ในการบังคับคดี ถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี เห็นว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษายังไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำบังคับของศาลหรือมีข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำบังคับของศาล เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาหรือสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีอาจยื่นคำขอหรือรายงานต่อศาล แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลพิจารณามีคำสั่งหรือไต่สวน

เมื่อมีคำขอหรือรายงานตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แก่การบังคับคดี ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงโดยการออกหมายเรียกลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เชื่อว่าอยู่ในฐานะที่จะให้อัยคำอันจะเป็นประโยชน์มาศาลด้วยตนเองเพื่อการไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงโดยวิธีอื่นและมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้น ๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุพยานซึ่งอยู่ในความยึดถือหรืออำนาจของผู้นั้นอันเกี่ยวกับการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ ตามกำหนดและเงื่อนไขใด ๆ ที่เห็นสมควร และมีคำสั่งกำหนดวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือมีคำสั่งใด ๆ เพื่อให้การบังคับคดีเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว

ให้นำความในวรรคหนึ่งและวรรคสองมาใช้บังคับแก่กรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาเห็นว่าการปฏิบัติตามคำสั่งหรือคำบังคับของศาลมีข้อขัดข้องด้วยโดยอนุโลม”

¹¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 75/4 วรรคหนึ่ง “เมื่อปรากฏว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วน หรือปฏิบัติล่าช้าเกินสมควร ให้ศาลปกครองไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริง ถ้าศาลปกครองได้ไต่สวนแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะรับฟังได้ว่าการที่มิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าเป็นไปโดยไม่มีเหตุอันสมควร ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ ชำระค่าปรับต่อศาลปกครองตามจำนวนที่สมควร ครั้นจะไม่เกินห้าหมื่นบาท ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจแจ้งผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือสั่งการ หรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้ และแจ้งผลให้ศาลปกครองทราบ”

เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นคำร้อง ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 คัดค้านคำสั่งตามข้อ 135 ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลงคำสั่งเดิม และมีคำสั่งลงวันที่ 17 กันยายน 2562 ยกคำคัดค้านของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ในระหว่างดำเนินการบังคับคดี ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาคำคัดค้านของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 อีกครั้ง แล้วเห็นว่า คำคัดค้านดังกล่าวเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น แต่ไม่สมบูรณ์ครบถ้วน ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีคำสั่งลงวันที่ 6 กรกฎาคม 2566¹² ให้เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาแก้ไขคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 ให้สมบูรณ์ครบถ้วน

เจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง ฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2566 ขอแก้ไขคำร้องอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้น ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 ต่อมา ศาลปกครองชั้นต้น มีคำสั่งลงวันที่ 15 สิงหาคม 2566 เพิกถอนคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ลงวันที่ 17 กันยายน 2562 ที่สั่งยกคำคัดค้านของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา รวมทั้งกระบวนการพิจารณาต่อเนื่องหลังจากนั้นทั้งหมด และมีคำสั่งรับคำคัดค้าน ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 และคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง (ฉบับแก้ไข) ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2566 ของเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา แล้วเสนออธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเพื่อส่งคำอุทธรณ์ให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งตามข้อ 135 โดยที่กฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้เป็นที่สุด และถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งอื่นใด ซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา หากเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาไม่เห็นพ้องด้วย ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ 100 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543¹³ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว ก่อน¹⁴ อย่างไรก็ตาม คดีนี้เจ้าหนี้

¹² ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่ง (6 กรกฎาคม 2566) ซึ่งใช้เวลา 3 ปี 11 เดือน 23 วัน เมื่อนับจากวันที่ระบุในคำร้อง (13 กรกฎาคม 2562)

¹³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 100 วรรคหนึ่ง “คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่กฎหมายหรือระเบียบนี้มิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ให้อุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด”

¹⁴ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ข้อ 134 วรรคหนึ่ง “ในกรณีที่หมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจำเป็นจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขหมายบังคับคดีหรือคำสั่งดังกล่าวนั้น เมื่อศาลเห็นสมควร ไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าว ยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร”

ตามคำพิพากษาได้ยื่นคำคัดค้าน ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 คัดค้าน**คำสั่งตามข้อ 135** เมื่อพิจารณาคำคัดค้านดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นการยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นว่าตนต้องเสียหายจากคำสั่งดังกล่าวที่สั่งโดยบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย ประสงค์ให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข**คำสั่งตามข้อ 135** และมีคำสั่งกำหนดวิธีการใหม่ตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 คำร้องคัดค้านของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดังกล่าว**มิได้มีลักษณะเป็นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง**ของศาลปกครองชั้นต้นแต่อย่างใด ประกอบกับเมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาคำร้องคัดค้านของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ไม่มีเหตุเปลี่ยนแปลง**คำสั่งตามข้อ 135** และมีคำสั่งลงวันที่ 17 กันยายน 2562 ยกคำคัดค้านของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา และมีหมายแจ้งคำสั่งศาลให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาทราบแล้วโดยชอบ ซึ่งหากเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาไม่เห็นพ้องด้วยกับคำสั่งยกคำคัดค้านดังกล่าว ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดภายในกำหนดระยะเวลา 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 49/1 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน แต่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีได้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นลงวันที่ 17 กันยายน 2562 ที่ยกคำคัดค้านของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาภายในกำหนดเวลาดังกล่าว คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นจึงเป็นอันถึงที่สุด ศาลปกครองชั้นต้นจึงต้องดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดตาม**คำสั่งตามข้อ 135** ต่อไป

คำร้องคัดค้านของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 และคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2566 จึงมิใช่คำร้องอุทธรณ์**คำสั่งตามข้อ 135** ของศาลปกครองชั้นต้นที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาได้ตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องคัดค้านของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ฉบับลงวันที่ 13 กันยายน 2562 และคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ฉบับลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2566 ไว้พิจารณา

ข้อสังเกตของผู้เขียน

คำสั่งนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำร้องคัดค้านคำสั่งในชั้นบังคับคดีของผู้มีส่วนได้เสียเป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบตามข้อ 134 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลปกครองชั้นต้นจึงมีหน้าที่พิจารณาคำสั่ง เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งเป็นประการใดแล้ว หากผู้มีส่วนได้เสียประสงค์จะคัดค้านคำสั่งนั้น ก็สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบเดียวกัน ได้

1.2 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 459/2566

คำสั่งนี้สืบเนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อบ. 45/2565 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)¹⁵

¹⁵ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7

และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3)¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา 1. เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดี 2. ให้ผู้ฟ้องคดีเข้าดำรงตำแหน่ง หน้าที่ และอัตราเงินเดือนเช่นเดิม 3. ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีพร้อมดอกเบี้ย ศาลปกครองชั้นต้น พิพากษายกฟ้อง ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดพิพากษากลับเป็นให้เพิกถอนคำสั่ง รวมถึงให้คืนเงินสิทธิประโยชน์ และให้ชดใช้ค่าเสียหายรายเดือนจนกว่าจะชำระเสร็จ

ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ได้นำเงินมาวางชำระ ซึ่งประกอบด้วย 1. เงินสิทธิประโยชน์ 2. เงินชดใช้ค่าเสียหายรายเดือนจนถึงวันที่วางเงิน และเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ฟ้องคดี) ได้ขอรับเงินจำนวนดังกล่าวครบถ้วนแล้ว เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2556 สำนักบังคับคดีปกครองจึงรายงาน ผลการดำเนินการตามคำพิพากษาดังกล่าวต่อศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งถอนการบังคับคดี ลงวันที่ 21 ตุลาคม 2565 (ต่อไปจะเรียกว่า **คำสั่งถอนการบังคับคดี**)¹⁷ และแจ้งคู่กรณีเพื่อทราบ เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ยื่นคำร้องคัดค้าน**คำสั่งถอนการบังคับคดี** ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า การบังคับคดียังไม่สมบูรณ์ ครบถ้วน การที่ศาลปกครองชั้นต้นมี**คำสั่งถอนการบังคับคดี**จึงเป็นกรณีที่ศาลในชั้นบังคับคดีมีคำสั่งบกพร่อง ผิดพลาด เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต้องเสียหายเพราะเหตุถอนการบังคับคดีดังกล่าวได้ยื่นคำร้องต่อศาล จึงเป็นกรณีที่เจ้าหนี้ตามคำพิพากษามีคำขอในชั้นบังคับคดีตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลปกครองชั้นต้นซึ่งเป็นศาลที่บังคับคดี จึงมีอำนาจในการสั่งหรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรได้ตามข้อ 134 แห่งระเบียบเดียวกัน

การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ส่งคำร้องคัดค้าน**คำสั่งถอนการบังคับคดี**ของเจ้าหนี้ ตามคำพิพากษามายังศาลปกครองสูงสุดโดยยังมิได้มีคำสั่งอย่างใด จึงเป็นกรณีที่มิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติ ข้อ 134 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 อันเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมิได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือระเบียบในส่วนที่ว่าด้วยการทำ คำพิพากษาหรือคำสั่ง จึงมีคำสั่งยกคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น และส่งสำนวนคืนไปยังศาลปกครองชั้นต้น เพื่อดำเนินการพิจารณาให้ถูกต้องแล้วมีคำสั่งใหม่ต่อไป

¹⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลย ต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร”

¹⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 133 วรรคหนึ่ง (4) “ให้ศาลมีคำสั่งถอนการบังคับคดี ในกรณีดังต่อไปนี้

(4) เมื่อสำนักงานรายงานศาลขอให้สั่งถอนการบังคับคดีเนื่องจากได้ดำเนินการบังคับตามคำบังคับ ของศาลถูกต้องครบถ้วนแล้ว หรือไม่มีกรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำบังคับของศาลอีกต่อไป”

ข้อสังเกตของผู้เขียน

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำร้องคัดค้านคำสั่งในชั้นบังคับคดีของผู้มีส่วนได้เสีย เป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบตามข้อ 134 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เมื่อศาลปกครองชั้นต้นยังมีคำสั่งตามข้อ 134 แห่งระเบียบเดียวกัน ผู้มีส่วนได้เสียก็ยังไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้

1.3 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คส. 4/2565

คำสั่งนี้สืบเนื่องจากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. 17/2563 คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)¹⁸ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษา 1. เพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร 2. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งมิให้ผู้ร้องสอดเข้าไปใช้อาคารพิพาท 3. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีออกคำสั่งให้ผู้ร้องสอดรื้อถอนอาคารบางส่วน 4. ห้ามมิให้ผู้ร้องสอดถมดินปิดกั้นสะพาน 5. ให้ผู้ร้องสอดขุดดินที่ถมปิดกั้นสะพาน 6. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดชดเชยค่าเสียหายจากการละเมิดสิทธิชุมชน ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารและให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้ผู้ร้องสอดแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร ผู้ถูกฟ้องคดีและผู้ร้องสอดอุทธรณ์คำพิพากษา ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืน

ในชั้นบังคับคดี ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 วรรคหนึ่ง (4)¹⁹ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 (ต่อไปจะเรียกว่า **คำสั่งถอนการบังคับคดี**) เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา (ผู้ฟ้องคดี) เห็นว่า **คำสั่งถอนการบังคับคดี** เป็นคำสั่งที่ฝ่าฝืนกฎหมาย จึงยื่นคำร้อง ฉบับลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2564 ต่อศาลปกครองชั้นต้น โดยมีคำขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีนี้ศาลมี**คำสั่งถอนการบังคับคดี** จึงเป็นกรณีที่การบังคับคดีได้เสร็จลงแล้ว ศาลไม่อาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบตามข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อ**คำสั่งถอนการบังคับคดี**มีได้มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้เป็นที่สุด และตามคำร้องดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามีลักษณะเป็นการโต้แย้ง**คำสั่งถอนการบังคับคดี** กรณีจึงถือได้ว่าเป็นการยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด จึงให้ส่งคำร้องพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องไปยังศาลปกครองสูงสุดโดยพลันตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบเดียวกัน

ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาคำร้องของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาแล้วเห็นว่า เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาระบุในคำร้องอย่างชัดเจนว่าขอใช้สิทธิตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม แห่งระเบียบดังกล่าว และมีคำขอท้ายคำร้องขอให้ศาลเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ ในกรณีเช่นนี้

¹⁸ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7

¹⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 17

จึงมิใช่การอุทธรณ์คำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ได้ถอนการบังคับคดีและศาลที่มีอำนาจในการสั่งคำร้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบจึงได้แก่ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองชั้นต้นจึงชอบที่จะมีคำสั่งตามระเบียบต่อไป โดยจะแปลความว่าการยื่นคำร้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบภายหลังการบังคับคดีได้เสร็จลง ถือเป็นการอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นหาได้ไม่ จึงมีคำสั่งให้ส่งคำร้องขอให้เพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบของเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาลงวันที่ 6 พฤษภาคม 2564 พร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องและสำนวนคดีคืนให้ศาลปกครองชั้นต้นเพื่อพิจารณาสั่งคำร้องตามระเบียบต่อไป และให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความของศาลปกครองสูงสุด

ข้อสังเกตของผู้เขียน

คำสั่งนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำร้องคัดค้านคำสั่งในชั้นบังคับคดีของผู้มีส่วนได้เสียเป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบตามข้อ 134 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียระบุไว้ชัดเจนว่า ขอใช้สิทธิตามข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว เมื่อศาลปกครองชั้นต้นยังไม่ได้มีคำสั่งตามข้อ 134 แห่งระเบียบเดียวกัน ผู้มีส่วนได้เสียจึงยังไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อศาลปกครองสูงสุดได้

ส่วนที่ 2 บทวิเคราะห์คดี

จากคำสั่งศาลปกครองสูงสุด จำนวน 3 คำสั่ง ในส่วนที่ 1 แสดงให้เห็นถึงปัญหาความไม่ชัดเจนในการแบ่งแยกกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีและกระบวนการเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ เนื้อหาในส่วนที่ 2 นี้ ผู้เขียนจะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานของทั้งสองเรื่อง สมมติฐานถึงสาเหตุการปรับใช้กฎหมายที่อาจคลาดเคลื่อน ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการตีความและการปรับใช้กฎหมายในเรื่องนี้ รวมถึงผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง โดยจะแบ่งเนื้อหาออกเป็น 5 ประเด็น ได้แก่ หลักการพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งและการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ การตีความถ้อยคำในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 การวินิจฉัยซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยบรรทัดฐาน การเกิดผลประหลาดในระบบวิธีพิจารณาคดี และปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีของผู้มีส่วนได้เสีย มีรายละเอียด ดังนี้

2.1 หลักการพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งและการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ

2.1.1 การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นเป็นส่วนหนึ่งของระบบการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายภายในองค์กรตุลาการของประเทศเสรีประชาธิปไตย โดยการให้สิทธิแก่คู่ความหรือคู่กรณีที่ไม่พอใจคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

ต่อศาลในลำดับขั้นที่สูงขึ้นเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้นอีกครั้ง²⁰ สืบเนื่องจากหลักการพื้นฐานที่ว่า ผู้พิพากษาก็เป็นเช่นเดียวกับมนุษย์ปุถุชนทั่วไปที่อาจจะผิดพลาดได้ คำตัดสินของศาลจึงอาจผิดพลาดได้เช่นกัน คำตัดสินของศาลจะถือเป็นการเด็ดขาดไม่สามารถโต้แย้งได้ต่อเมื่อคำพิพากษานั้นถึงที่สุดและมีสภาพบังคับแล้ว (autorité de la chose jugée) แต่กรณีจะไม่สามารถเป็นที่ยอมรับกันได้หากจะไม่ให้มีการโต้แย้งคัดค้านคำตัดสินที่บกพร่องหรือไม่เป็นธรรม โดยข้อผิดพลาดนั้นอาจจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายในเนื้อหาสาระของคดี (error in iudicando) หรือ เป็นเรื่องเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณา (error in procedendo) ก็ได้ ดังนั้นคู่ความที่ได้รับความเสียหายจากคำพิพากษาที่ผิดพลาด จึงควรจะมีวิธีการที่จะสามารถแก้ไขข้อผิดพลาดดังกล่าวได้²¹

การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งมีวัตถุประสงค์หลัก 2 ประการ²² ได้แก่ (1) เพื่อตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น กล่าวคือ การพิจารณาคดีเป็นการใช้ดุลพินิจของศาลหรือตุลาการที่จะให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณี แต่การใช้ดุลพินิจย่อมมีขอบเขตจำกัดเท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ในการใช้ดุลพินิจของศาลชั้นต้น นั้น ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีจึงมีสิทธิอุทธรณ์เพื่อให้ศาลในลำดับขั้นเหนือขึ้นไปตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว และ (2) เพื่อป้องกันและแก้ไขไม่ให้ศาลชั้นต้นพิจารณาคดีผิดพลาด กล่าวคือ การพิจารณาคดีอุทธรณ์มีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลสูงพิจารณาซ้ำอีกครั้งแต่เป็นขั้นตอนการทบทวนเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดของศาลชั้นต้น เนื่องจากศาลสูงมีอำนาจออกคำพิพากษาหรือคำสั่งแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น โดยการพิจารณาที่ผิดพลาดอาจเกิดขึ้นได้จากปัจจัย 2 ประการ ได้แก่ การรับฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้อง และการปรับใช้กฎหมายไม่ถูกต้อง เมื่อศาลสูงมีอำนาจสั่งให้ศาลชั้นต้นแก้ไขหรือยกคำวินิจฉัยนั้นเสีย ก็เป็นหลักประกันที่ศาลชั้นต้นจะระมัดระวังมิให้การพิจารณาคดีมีความผิดพลาดเกิดขึ้น และเมื่อเกิดความผิดพลาด ก็ย่อมถูกตรวจสอบและถูกแก้ไขเสมอ²³

²⁰ วัฒนสุข ปิตะรัมย์, “สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครอง : ศึกษาเฉพาะกรณีคำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยในประเด็นที่มีผลกระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีในฐานะฝ่ายชนะคดี” (รายงานการศึกษาส่วนบุคคลหลักสูตรพนักงานคดีปกครอง ระดับสูง รุ่นที่ 19, สำนักงานศาลปกครอง, 2567), น. 4.

²¹ วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ, หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม 2, พิมพ์ครั้งที่ 2 : 2554, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, น. 187.

²² ปวีณา มาศมุตทิ, “การจำกัดสิทธิอุทธรณ์ ฎีกา ในคดีแพ่ง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, ภาควิชานิติศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2533), น. 62.

²³ ชินานนท์ วงศ์วีระชัย, “การแก้ไขคำพิพากษาในคดีอาญาโดยการอุทธรณ์ตามระบบคอมมอนลอว์และซีวิลลอว์” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2527), น. 30.

ในปัจจุบัน ระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่ง แบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่²⁴

(1) ระบบการอุทธรณ์โดยสิทธิ (appeal by right)

เป็นระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาที่ประเทศซึ่งใช้กฎหมายระบบ Civil Law นิยมใช้ กล่าวคือ คู่ความหรือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น สามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลสูง ทั้งนี้ เว้นแต่จะถูกจำกัดสิทธิโดยบทจำกัดสิทธิในการอุทธรณ์แบบใดแบบหนึ่ง ดังนั้นระบบการอุทธรณ์โดยสิทธิจึงเป็นการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งที่กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้อุทธรณ์สามารถอุทธรณ์ได้อย่างกว้างขวางโดยถือว่าการอุทธรณ์เป็นสิทธิของผู้อุทธรณ์

(2) ระบบการอุทธรณ์โดยได้รับอนุญาต (appeal by leave)

เป็นระบบการอุทธรณ์คำพิพากษาที่ประเทศซึ่งใช้กฎหมายระบบ Common Law นิยมใช้ กล่าวคือ ระบบการอุทธรณ์โดยได้รับอนุญาตเป็นระบบการอุทธรณ์ที่กฎหมายไม่เปิดโอกาสให้คู่ความหรือบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิโดยตรงจากผลแห่งคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นยื่นอุทธรณ์ได้ทันที ผู้ประสงค์ที่จะยื่นอุทธรณ์จำต้องร้องขออนุญาตอุทธรณ์จากศาลชั้นต้นก่อนและเมื่อศาลชั้นต้นนั้นได้อนุญาตแล้ว จึงจะยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ หรือในกรณีที่ศาลชั้นต้นไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ก็ไม่มีสิทธิจะยื่นอุทธรณ์ต่อไป การอุทธรณ์โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลก่อนถือว่าเป็นสิ่งต้องห้ามไม่อาจกระทำได้

สำหรับสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้วางหลักเกี่ยวกับสิทธิในการอุทธรณ์ไว้ในมาตรา 73²⁵ โดยให้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น แต่มีบทจำกัดสิทธิในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำอุทธรณ์มีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้ตามมาตรา 73 วรรคสาม

²⁴ จริญญา ภักดีนากุล, สรุปคำบรรยายหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยอุทธรณ์...ฎีกา, 2550, กรุงเทพฯ : จีรรัชการพิมพ์, น. 2.

²⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 73 “การคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้ยื่นอุทธรณ์ต่อศาลปกครองชั้นต้นที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ถ้ามิได้ยื่นอุทธรณ์ตามกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคดีนั้นเป็นถึงที่สุด

คำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึง คำสั่งเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลหรือคำสั่งอื่นใดที่ทำให้คดีเสร็จเด็ดขาด

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าคำอุทธรณ์ใดมีข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่ไม่เป็นสาระอันควรได้รับการวินิจฉัย ศาลปกครองสูงสุดจะสั่งไม่รับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณาก็ได้

คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดให้เป็นที่สุด”

2.1.2 การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ

ในการพิจารณาคดีทั้งคดีแพ่งของศาลยุติธรรมซึ่งใช้ระบบกล่าวหาและคดีปกครองของศาลปกครองซึ่งใช้ระบบไต่สวน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีจะมีบทบัญญัติและหลักเกณฑ์สำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาในเรื่องต่าง ๆ ไว้ เช่น กระบวนการพิจารณาในการเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง และการสรุปสำนวน เพื่อให้การปฏิบัติของศาลและคู่กรณีเป็นไปในแนวทางเดียวกันทุกศาลและทุกคดี อันจะเป็นการประกันความยุติธรรมในการพิจารณาคดีของศาล และยังเป็น การป้องกันมิให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างคู่กรณีในการดำเนินคดีด้วย แต่ในบางครั้ง ศาลหรือคู่กรณีอาจปฏิบัติไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากไม่เปิดโอกาสให้ศาลมีอำนาจแก้ไขการผิดระเบียบดังกล่าวใหม่ให้ถูกต้อง อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่กรณีหรือเสียความยุติธรรมได้²⁶ ในการพิจารณาคดีแพ่งของศาลยุติธรรมจึงได้มีบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ในชั้นการพิจารณาคดีปรากฏตามมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะต้องเป็น เรื่องการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบเท่านั้น มิใช่เพิกถอนคำพิพากษา ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัย ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2450/2525 (การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบบังคับอยู่ในตัวว่า ข้อคัดค้านเรื่องผิดระเบียบต้องยื่นก่อนศาลพิพากษา การที่จำเลยขอเพิกถอนคำพิพากษตามยอมซึ่งเห็นได้ชัดเจนนว่า จะกระทำไม่ได้นั้น มิใช่การขอเพิกถอนการพิจารณา จะถือว่าเป็นการพิจารณาที่ผิดระเบียบไม่ได้²⁷) ส่วนการพิจารณาคดีปกครองของศาลปกครองมีหลักเกณฑ์เรื่องการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ ในชั้นการพิจารณาคดีปรากฏตามข้อ 7 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดให้ศาลมีอำนาจแก้ไขกระบวนการพิจารณาที่ผิดพลาดของตนได้

จากหลักเกณฑ์ตามข้อ 7 แห่งระเบียบข้างต้น สามารถสรุปสาระสำคัญ 3 ประการของการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบในศาลปกครอง ดังนี้²⁸

(1) กระบวนการพิจารณาที่ดำเนินไปโดยขัดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น อาจเป็นการดำเนินการของศาลหรือของพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลหรือของคู่กรณีซึ่งกระทำต่อศาลก็ได้ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้ในทุกศาล ไม่ว่าศาลปกครองชั้นต้นหรือศาลปกครองสูงสุด (เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 21/2546 คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 386/2546)

(2) การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบอาจกระทำโดยศาลพิจารณาเห็นเอง (เช่น คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 200/2546 (ประชุมใหญ่)) หรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหายร้องขอต่อศาล

²⁶ ดวงฤดี โลหะกุลวิษ, กรณีสึกษา เรื่อง การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ, เผยแพร่ในอินทราเน็ตของสำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง เดือนมกราคม 2551, น. 1.

²⁷ วีระชัย เหลืองประเสริฐ, “การเพิกถอนคำพิพากษาโดยศาลที่มีคำพิพากษา” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2555), น. 59.

²⁸ อ่างแล้ว เชิงอรธ 26, น. 2-4.

ให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาเช่นนั้น ซึ่งจะต้องร้องขอเสียก่อนที่ศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่ต้องไม่ช้ากว่า 8 วัน นับแต่วันที่ทราบเหตุแห่งการผิดระเบียบดังกล่าว และจะต้องมิได้ดำเนินการอื่นใดขึ้นใหม่ หลังจากทราบเรื่องที่มีผิดระเบียบแล้ว หรือต้องมิได้ให้สัตยาบันแก่การกระทำที่มีผิดระเบียบนั้น (เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4565/2533 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 652/2540) โดยหากมีการให้สัตยาบันแก่การผิดระเบียบดังกล่าวแล้ว ย่อมถือเป็นการแสดงเจตนาสละสิทธิที่จะโต้แย้งการผิดระเบียบดังกล่าว จึงไม่อาจบอกล้างหรือขอเพิกถอนในภายหลัง แต่อย่างไรก็ดี การให้สัตยาบันดังกล่าว หาได้ตัดอำนาจศาลที่จะพิจารณาสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการพิจารณาที่มีผิดระเบียบแต่อย่างใด เพราะแม้คู่กรณีไม่ได้ร้องคัดค้านการผิดระเบียบต่อศาล ศาลก็มีอำนาจยกเรื่องผิดระเบียบขึ้นพิจารณาและมีคำสั่งตามที่ศาลเห็นสมควรได้ตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง

(3) กระบวนการพิจารณาที่ศาลอาจมีคำสั่งหรือคู่กรณีอาจมีคำขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหรือแก้ไข ได้แก่ กระบวนการพิจารณาในการเสนอคำฟ้องและตรวจคำฟ้อง กระบวนการพิจารณาในการแสวงหาข้อเท็จจริง กระบวนการพิจารณาในการสรุปสำนวน กระบวนการพิจารณาในการรับฟังพยานหลักฐาน และกระบวนการพิจารณาอื่นก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี

การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่มีผิดระเบียบตามข้อ 7 แห่งระเบียบข้างต้น เป็นบทบัญญัติทั่วไป ซึ่งใช้ได้ทั้งในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้น หากการผิดระเบียบเกิดขึ้นในศาลใด ศาลนั้นย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขให้ถูกต้องได้ ซึ่งการใช้อำนาจในเรื่องดังกล่าว มีข้อควรพิจารณา²⁹ ดังนี้

(1) กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่มีผิดระเบียบที่เกิดขึ้นในศาลของตนตามคำขอของคู่กรณีหรือโดยศาลเห็นเอง นั้น ย่อมมีผลทำให้กระบวนการพิจารณาที่ดำเนินมาภายหลังจากนั้น ซึ่งอาจรวมถึงคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวกับคดีดังกล่าวจะต้องเสียไปด้วย แต่โดยที่การสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่มีผิดระเบียบเป็นการดำเนินการเพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือผิดพลาดของศาล การที่คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดต้องเสียไปนั้นเนื่องมาจากศาลปกครองชั้นต้นสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่มีผิดระเบียบในศาลของตน จึงไม่ใช่การที่ศาลปกครองชั้นต้นสั่งยกหรือแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดซึ่งเป็นศาลที่มีลำดับสูงกว่าแต่อย่างใด

(2) กรณีที่ศาลปกครองพิจารณาสำนวนอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นแล้วเห็นว่า มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มีผิดระเบียบ นั้น กรณีมีข้อควรพิจารณาว่า ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่มีผิดระเบียบซึ่งเกิดขึ้นในศาลปกครองชั้นต้นได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งในเรื่องดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยไว้ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 622/2545 (ประชุมใหญ่) ว่า กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้โดยผิดพลาด ศาลปกครองชั้นต้นชอบที่จะมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาดังกล่าวเสียก่อนที่จะออกคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา อย่างไรก็ดี เมื่อปรากฏว่า

²⁹ อ้างแล้ว เชิงอรรถ 26, น. 6.

ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ทั้ง ๆ ที่คำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณายังคงมีอยู่ในสำนวน ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่า คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ขัดแย้งกันกับคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาเดิม แต่เพื่อให้คดีดำเนินไปโดยรวดเร็ว ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาของศาลปกครองชั้นต้นที่ออกโดยผิดพลาด คงเหลือไว้แต่คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาตามข้อ 7 วรรคหนึ่ง ประกอบกับข้อ 116 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จากคำวินิจฉัยดังกล่าวจะเห็นได้ว่า กรณีที่ศาลปกครองชั้นต้น ดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยผิดพลาด นั้น นอกจากศาลปกครองชั้นต้นจะเป็นศาลที่มีอำนาจเพิกถอน กระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบตามข้อ 7 แห่งระเบียบดังกล่าว แล้ว ศาลปกครองสูงสุดยังมีอำนาจสั่งเพิกถอน กระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบซึ่งเกิดขึ้นในศาลปกครองชั้นต้นได้ด้วย โดยอาศัยอำนาจตามข้อ 7 ประกอบกับ ข้อ 116 แห่งระเบียบเดียวกัน

จากหลักการพื้นฐานของการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งและการเพิกถอน กระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบดังที่กล่าวมา จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ทั้งสองเรื่องมีความแตกต่างกัน การอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นกระบวนการทบทวนคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นโดยศาล ในลำดับชั้นที่สูงกว่า มีความถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่ ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และทั้งในส่วนเนื้อหาของเนื้อหาแห่งคดี (สารบัญญัติ) และส่วนของกระบวนการพิจารณา (วิธีบัญญัติ) ตามประเด็นที่คู่ความหรือคู่กรณีได้หยิบยกขึ้นมาเพื่อคัดค้านคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น หรืออาจเป็นประเด็นที่ศาลสูงอาจหยิบยกขึ้นมาพิจารณาได้เอง (หากเป็นปัญหาข้อกฎหมายอันเกี่ยวกับ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน) อันเป็นอำนาจที่ค่อนข้างกว้างของศาลสูงในระบบการตรวจสอบภายใน ของฝ่ายตุลาการในประเทศเสรีประชาธิปไตย ขณะที่การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบ นั้น มีหลักการพื้นฐานเหมือนกัน ทั้งในชั้นของการพิจารณาและในชั้นบังคับคดี เป็นการใช้อำนาจของศาล ในแต่ละชั้นศาลซึ่งกำลังพิจารณาคดี (รวมถึงการใช้อำนาจของศาลในชั้นบังคับคดี) อยู่กัน เพื่อที่จะแก้ไข ข้อบกพร่องหรือผิดพลาดเฉพาะในประเด็นเรื่องกระบวนการพิจารณา (วิธีบัญญัติ) ที่ผิดระเบียบเท่านั้น

2.2 การตีความถ้อยคำในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการ ในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ผู้เขียนพิจารณาคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่ 1 แล้ว เห็นว่า ศาลปกครองสูงสุด ได้วินิจฉัยว่าคำร้องคัดค้านคำสั่งในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้น (คำสั่งตามข้อ 135 และคำสั่ง ถอนการบังคับคดี) มีลักษณะเป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นใช้อำนาจตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไม่ใช่คำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุดตามข้อ 49/1 แห่งระเบียบเดียวกัน สาเหตุที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยเช่นนั้น ผู้เขียนมีสมมติฐานว่า อาจเป็นเพราะปัญหาของถ้อยคำ ในองค์ประกอบส่วนเหตุของข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งกำหนดว่า

“ในกรณีที่หมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจำเป็นจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขหมายบังคับคดีหรือคำสั่งดังกล่าวนั้น เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร”

ถ้อยคำที่เป็นปัญหา คือ ส่วนที่กำหนดว่า “ในกรณีที่...คำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย...” เนื่องจากการกำหนดองค์ประกอบส่วนเหตุไว้ค่อนข้างกว้างและสามารถปรับเข้ากับข้อเท็จจริงของคำสั่งในชั้นบังคับคดีได้โดยทั่วไป ทั้งอาจทำให้ผู้ใช้กฎหมายบางส่วนเข้าใจว่า ข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว มีลักษณะเป็นเรื่องเฉพาะในชั้นบังคับคดี ซึ่งต้องนำมาใช้บังคับก่อนเป็นลำดับแรก หลังจากนั้น จึงค่อยปรับใช้เรื่องการอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีเป็นลำดับถัดไป ผู้เขียนเห็นว่า ปัญหาการตีความถ้อยคำในข้อ 134 วรรคหนึ่ง โดยเฉพาะถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” เป็นประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาในเบื้องต้นว่า มีความหมายกว้างหรือแคบเพียงใด หมายถึงเฉพาะกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือระเบียบในกระบวนการบังคับคดีเท่านั้น หรือหมายรวมถึงกฎหมายโดยทั่วไปตามที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้ตามคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในส่วนที่ 1 ในกรณีนี้ ผู้เขียนจะพิจารณาถึงแนวทางการตีความถ้อยคำดังกล่าวโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 พิจารณาจากที่มาของข้อ 134 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว มีถ้อยคำเกือบทั้งหมดเหมือนกับมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง³⁰ ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่คำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจำเป็นจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวนั้น เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าว ยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร”

³⁰ นอกจากนั้น หลักเกณฑ์เรื่องศาลที่มีอำนาจในการบังคับคดีตามข้อ 129 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็มีเนื้อหาส่วนใหญ่เหมือนกับมาตรา 271 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เช่นกัน ซึ่งเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับศาลที่มีอำนาจในการมีคำสั่งตามข้อ 134 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

พิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้อยคำส่วนที่แตกต่างกันเป็นเพียงรายละเอียดตามสภาพของเรื่อง กล่าวคือ ในคดีปกครอง “คำบังคับ” จะเป็นส่วนหนึ่งของคำพิพากษาตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (7)³¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ดังนั้นจึงไม่ปรากฏกรณีของ “คำบังคับ” ในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แตกต่างจากคดีแพ่ง ซึ่ง “คำบังคับ” เป็นกระบวนการที่แยกต่างหากจากการจัดทำคำพิพากษา³² รวมถึงการกำหนดให้สำนักงาน³³ เป็นอีกบุคคลหนึ่งเพิ่มเติมจากเจ้าพนักงานบังคับคดีในข้อ 134 วรรคหนึ่ง ให้เป็นผู้มีหน้าที่และอำนาจรายงานเรื่องต่อศาลปกครองได้ ประกอบกับเห็นได้อย่างชัดเจนว่า ข้อ 134 วรรคหนึ่ง ได้พิจารณากำหนดขึ้นโดยมีมาตรา 295 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเป็นต้นแบบในฐานะของบทบัญญัติซึ่งได้ตราออกมาใช้บังคับก่อน³⁴

เมื่อข้อ 134 วรรคหนึ่ง และมาตรา 295 วรรคหนึ่ง มีหลักการอันเป็นสาระสำคัญเหมือนกัน ดังนั้นในการค้นหาขอบเขตความหมายของถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” จึงต้องศึกษาพัฒนาการของมาตรา 295 วรรคหนึ่ง ตั้งแต่บทบัญญัติดั้งเดิมจนถึงปัจจุบัน เพื่อช่วยให้เห็นแนวทางของการตีความจากการศึกษาพบว่า มาตรา 295 วรรคหนึ่ง เคยเป็นบทบัญญัติมาตรา 296 วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในฉบับดั้งเดิม ซึ่งบัญญัติว่า

³¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 69 วรรคหนึ่ง (7) “คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ (7) คำบังคับ ถ้ามี โดยให้ระบุหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติตามคำบังคับไว้ด้วย”

³² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 272 วรรคหนึ่ง “ถ้าศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งอย่างใดซึ่งต้องมีการบังคับคดีแก่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาให้ศาลออกคำบังคับทันทีที่ได้อ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น และให้ถือว่าลูกหนี้ทำตามคำพิพากษาได้ทราบคำบังคับแล้วในวันนั้น”

³³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 3 “ในระเบียบนี้ ถ้าข้อความมิได้แสดงให้เห็นเป็นอย่างอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักบังคับคดีปกครอง หรือสำนักงานศาลปกครองในภูมิภาค และให้หมายความรวมถึงพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานบังคับคดี

ฯลฯ

ฯลฯ”

³⁴ มาตรา 295 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560 ส่วนข้อ 134 เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2562

“ถ้าศาลได้ออกหมายบังคับคดี ฝ่ายผิดต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินตามหมายบังคับคดีนั้น อาจยื่นคำขอต่อศาลที่ออกหมายบังคับคดีให้คำสั่งให้ยกหรือแก้ไขหมายนั้นเสีย ถ้าคำขอนั้นลูกหนี้ตามคำพิพากษาเป็นผู้ยื่น ลูกหนี้ตามคำพิพากษาจะยื่นคำร้องต่อศาลในขณะเดียวกันนั้น ให้ศาลมีคำสั่งงดการบังคับคดีไว้ในระหว่างวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้”

บทบัญญัติข้างต้นบัญญัติเฉพาะกรณีของ “หมายบังคับคดี” เท่านั้น และต้องเป็นกรณีที่หมายบังคับคดีออกมาโดยฝ่ายผิดต่อ “บทบัญญัติแห่งลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง” ไม่ใช่การฝ่าฝืนต่อกฎหมายทั่วไปในความหมายอย่างกว้าง ต่อมา มาตรา 296 วรรคหนึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติว่า

“ในกรณีที่คำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีฝ่ายผิดต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกที่มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร”

บทบัญญัติข้างต้นขยายการใช้บังคับถึงกรณีของ “คำบังคับ” และ “คำสั่งศาลในชั้นบังคับคดี” หากศาลได้ออกมาโดยฝ่ายผิดต่อ “บทบัญญัติแห่งลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง” ไม่ใช่การฝ่าฝืนต่อกฎหมายทั่วไปในความหมายอย่างกว้าง ต่อมา มาตรา 296 วรรคหนึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 30) พ.ศ. 2560 (ฉบับปัจจุบัน) ตามที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น พบว่า มาตรา 295 ปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนถ้อยคำเดิมจาก “...ฝ่ายผิดต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้...” เป็น “บกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจำเป็นต้องเพิกถอนหรือแก้ไข...” โดยได้เพิ่มกรณีของความ “บกพร่อง” และ “ผิดพลาด” เข้ามาด้วย รวมถึงปรับเปลี่ยนถ้อยคำจากฝ่ายผิด “บทบัญญัติแห่งลักษณะนี้” เป็นเพียงถ้อยคำกว้าง ๆ ว่า ฝ่ายผิด “กฎหมาย” อันเป็นปัญหาสำคัญของการศึกษาคำนี้

จากรายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ครั้งที่ 1672-38/2553 เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2553 ณ ห้องประชุมโบราณ ชั้น 2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง อันเป็นที่มาของมาตรา 295 วรรคหนึ่ง ในปัจจุบัน สรุปสาระสำคัญได้ว่า คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้เลขาธิการตรวจสอบเหตุผลของการใช้ถ้อยคำว่า “ประมวลกฎหมายนี้” ในร่างมาตรา 284 เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี

และถ้อยคำว่า “ลักษณะนี้” ในร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกัน เลขานุการนำเสนอว่า หากใช้ถ้อยคำว่า “ประมวลกฎหมายนี้” จะหมายถึงการกระทำใด ๆ ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายนี้ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง) แต่ถ้าใช้ถ้อยคำว่า “ลักษณะนี้” ก็จะมีความหมายแคบกว่า เพราะจะหมายความเฉพาะการกระทำตามลักษณะนั้น ๆ เท่านั้น

ร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง ที่คณะกรรมการฯ ใช้พิจารณา มีเนื้อหาดังนี้

“ในกรณีที่คำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลงหรือเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนหรือมีคำสั่งอย่างใดตามที่ศาลเห็นสมควร”

คณะกรรมการฯ ได้อภิปรายถึงประเด็นที่ร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง เลือกใช้ถ้อยคำว่า “บทบัญญัติแห่งลักษณะนี้” แตกต่างจากร่างมาตรา 284 เรื่อง ความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานบังคับคดี³⁵ ซึ่งใช้ถ้อยคำว่า “บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้” ว่า เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งในส่วนของวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (ลักษณะ 1) และส่วนของการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (ลักษณะ 2) ดังนั้นร่างมาตรา 284 จึงต้องใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่า ส่วนร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับเรื่องการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาผิดระเบียบในชั้นบังคับคดี เป็นกระบวนการซึ่งบัญญัติอยู่ในลักษณะ 2 ของภาค 4 แยกออกมาจากมาตรา 27 เรื่อง การเพิกถอนกระบวนการพิจารณาผิดระเบียบก่อนมีคำพิพากษา ดังนั้นร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง จึงต้องใช้ถ้อยคำให้หมายถึงเฉพาะบทบัญญัติในลักษณะ 2 เท่านั้น อย่างไรก็ตาม ศาลมีอำนาจใช้มาตรา 296 วรรคหนึ่ง ในชั้นวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (ลักษณะ 1) ได้เช่นกัน ด้วยผลของมาตรา 259 ที่ให้นำบทบัญญัติในลักษณะ 2 แห่งภาคนี้ว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งมาใช้บังคับแก่วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาด้วยโดยอนุโลม ต่อมา มีกรรมการเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาปรับปรุงถ้อยคำในร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง ในประเด็นนี้ให้ครอบคลุมทั้งกรณีของวิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษา (ลักษณะ 1) และกรณีของการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง (ลักษณะ 2) โดยไม่ต้องอาศัยกลไกของมาตรา 259 ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการใช้กฎหมายและป้องกันปัญหาการตีความ อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมครั้งนี้มีมติให้ผ่านร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง โดยคงถ้อยคำว่า “บทบัญญัติแห่งลักษณะนี้” ไว้เช่นเดิม

³⁵ ร่างมาตรา 284 ปัจจุบัน คือ มาตรา 285 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ความในวรรคหนึ่งบัญญัติว่า “ความรับผิดชอบทางละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือต่อบุคคลภายนอกเพื่อความเสียหายที่เกิดจากหรือเกี่ยวเนื่องกับการยึดอายัด หรือขายทรัพย์สินโดยมิชอบหรือเกินกว่าที่จำเป็นแก่การบังคับคดี หรือการบังคับคดีโดยมิชอบในกรณีอื่นย่อมไม่ตกแก่เจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ตกอยู่กับเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีได้กระทำการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้”

ต่อมา การประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ครั้งที่ 1695-14/2554 เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2554 ณ ห้องประชุมโบราณ ชั้น 2 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยผู้เขียนในฐานะผู้แทนกรมบังคับคดีได้เข้าร่วมประชุมด้วย เป็นการพิจารณาพบทวนร่างมาตรา 296 อีกครั้ง ที่ประชุมมีประเด็นพิจารณาว่า จะใช้ร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง ฉบับใดเป็นฐานในการพิจารณาปรับปรุง ระหว่าง (1) ร่างในชั้นคณะกรรมการฯ เมื่อปี พ.ศ. 2539 ซึ่งมีเนื้อหาว่า “ในกรณีที่คำบังคับหรือหมายบังคับคดีหรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม จำเป็นจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวนั้นเมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาล หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าว ยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดีหรือคำสั่งดังกล่าวทั้งหมด หรือบางส่วน หรือมีคำสั่งอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ศาลเห็นสมควร” และ (2) มาตรา 296 วรรคหนึ่ง ที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 18) พ.ศ. 2542) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาและมีมติให้ผ่านแล้วในการประชุมครั้งที่ 1672-38/2553 เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2553 สรุปได้ว่าคณะกรรมการฯ มีมติให้ใช้ร่างในชั้นคณะกรรมการฯ เมื่อปี พ.ศ. 2539 เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 296 เมื่อปี พ.ศ. 2542 ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอคณะกรรมการฯ มิได้นำร่างในชั้นคณะกรรมการฯ เมื่อปี พ.ศ. 2539 มาพิจารณาประกอบด้วย ในเบื้องต้น เลขานุการนำเสนอเหตุผลในการปรับปรุงร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง ในชั้นคณะกรรมการฯ เมื่อปี พ.ศ. 2539 ความว่า “เป็นการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติวรรคหนึ่งของมาตรา 296 โดยเพิ่มเติมกรณีที่คำบังคับหรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาดหรือฝ่าฝืนกฎหมาย และเพิ่มเติมบทบัญญัติให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำบังคับ หมายบังคับคดี หรือคำสั่งดังกล่าวได้เอง หรือสั่งเมื่อเจ้าพนักงานบังคับคดีหรือเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาร้องขอ และเพิ่มเติมกำหนดเวลาที่ศาลจะมีคำสั่งเช่นนั้นได้ โดยกำหนดว่า “ก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง” มีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติม คือ เพื่อให้บทบัญญัติดังกล่าวครอบคลุมกรณีต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น” ต่อมา กรรมการได้อภิปรายในประเด็นที่บางกรณีอาจไม่ถึงขนาดฝ่าฝืนต่อกฎหมาย แต่มีข้อบกพร่อง หรือผิดพลาดเกิดขึ้นก็น่าจะได้รับการแก้ไขด้วย และเหตุผลในการเพิ่มถ้อยคำ “เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม” ว่าในบางกรณีข้อบกพร่องผิดพลาดที่เกิดขึ้น หากไม่กระทบต่อความยุติธรรมก็อาจไม่จำเป็นต้องแก้ไข หรือเพิกถอนก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ มิได้อภิปรายในประเด็นเรื่องถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ว่า มีเหตุผลใดจึงต้องปรับปรุงให้มีความหมายกว้างขึ้น ที่ประชุมในครั้งนี้มีมติให้ผ่านร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นเนื้อหาของมาตรา 295 วรรคหนึ่ง ในปัจจุบัน

ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการตีความถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 สมควรนำเหตุผลจากการอภิปรายในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ครั้งที่ 1672-38/2553 เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2553 มาสนับสนุน เนื่องจากปรากฏ

การอธิบายถึงขอบเขตความหมายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้” และ “บทบัญญัติแห่งลักษณะนี้” โดยอาจเทียบเคียงเพื่อนำมาอธิบายขอบเขตความหมายของถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว ได้ กล่าวคือ ไม่สมควรตีความให้มีความหมายอย่างกว้าง และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ไม่สมควรตีความให้หมายรวมถึงกฎหมายสารบัญญัติโดยทั่วไป ผู้เขียนเห็นว่า ถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ในที่นี้ ควรจำกัดขอบเขตให้หมายถึงเฉพาะการฝ่าฝืนระเบียบตามภาค 4 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ในหมวด 1 ถึงหมวด 12 เท่านั้น เพราะหากเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดระเบียบในภาค 1 ถึงภาค 3 แห่งระเบียบข้างต้น ศาลปกครองย่อมมีอำนาจใช้หลักเกณฑ์ในข้อ 7 แห่งระเบียบเดียวกัน โดยเฉพาะได้อยู่แล้ว ในทำนองเดียวกับมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในหัวข้อต่อไป

2.2.2 พิจารณาจากความในข้อ 134 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 134 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดว่า

“ในกรณีที่สำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหาย เพราะเหตุดังกล่าวยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการวิธีการบังคับคดีทั้งปวง หรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดแก่สำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีตามที่ศาลเห็นสมควร เว้นแต่การคัดค้านการขายทอดตลาดทรัพย์สิน หรือสิทธิเรียกร้องเพราะเหตุที่ราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดมีจำนวนต่ำเกินสมควร”

ข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว เป็นกรณีที่ศาลผู้มีคำสั่งนั้นเองใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งของตน ส่วนข้อ 134 วรรคสอง แห่งระเบียบเดียวกัน เป็นกรณีที่ศาลใช้อำนาจเพิกถอน หรือแก้ไขการดำเนินการของสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดี ถ้อยคำส่วนที่ว่า “ให้ศาลมีอำนาจแก้ไขกระบวนการวิธีการบังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะ...” สะท้อนให้เห็นว่าการดำเนินการของสำนักงานหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีที่บกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการวิธีการบังคับคดีเท่านั้น เพราะอยู่ในขอบเขตอำนาจของข้อ 134 วรรคสอง แห่งระเบียบข้างต้น ที่ศาลสามารถมีคำสั่งให้แก้ไขได้ (หากเป็นกฎหมายเรื่องอื่น ศาลย่อมไม่มีอำนาจมีคำสั่ง)

ข้อ 134 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว กำหนดขึ้นจากต้นแบบของมาตรา 295 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ดังที่ได้พิจารณามาแล้ว มาตรา 295 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 331 วรรคสาม ถ้าเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ดำเนินการบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย เมื่อศาลเห็นสมควรไม่ว่าในเวลาใดก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษา ลูกหนี้ตามคำพิพากษา หรือบุคคลภายนอกผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีซึ่งต้องเสียหายเพราะเหตุดังกล่าว ยื่นคำร้องต่อศาล ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขกระบวนการ

บังคับคดีทั้งปวงหรือวิธีการบังคับใด ๆ โดยเฉพาะหรือมีคำสั่งกำหนดวิธีการอย่างใดแก่เจ้าพนักงานบังคับคดีตามที่ศาลเห็นสมควร”

ผู้เขียนได้สืบค้นตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ได้วินิจฉัยการปรับใช้มาตรา 295 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว พบว่า มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 5437/2567 โดยคดีนี้เป็นคดีล้มละลาย ซึ่งมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542 บัญญัติให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาในศาลล้มละลายโดยอนุโลม ในขั้นตอนการขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มิได้ระบุเงื่อนไขในการเข้าเสนอราคาให้ชัดเจนในประกาศขายทอดตลาด ทั้งที่มีหลักเกณฑ์ในระเบียบกระทรวงยุติธรรม ได้กำหนดไว้ ส่งผลให้ผู้รับจ้างไม่สามารถเข้าเสนอราคาได้ (ไม่ใช่ผู้มีสิทธิขอหักส่วนได้ใช้แทน) กรณีจึงไม่ชอบด้วยมาตรา 331 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง การขายทอดตลาดของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จึงฝ่าฝืนกฎหมาย ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนการขายทอดตลาดนั้นได้ตามมาตรา 295 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า การฝ่าฝืนกฎหมายที่ศาลฎีกาวินิจฉัยมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือระเบียบในกระบวนการบังคับคดี ดังนั้นการตีความถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก็สมควรต้องอยู่ในขอบเขตความหมายเดียวกันกับวรรคสอง โดยต้องเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือระเบียบในกระบวนการบังคับคดีเท่านั้น มิใช่กฎหมายในความหมายอย่างกว้าง เนื่องจากหลักเกณฑ์ของข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว ทั้งในส่วนวรรคหนึ่งและวรรคสองนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน จึงต้องตีความให้สอดคล้องต้องกันโดยตลอดทั้งข้อ

ตัวอย่างคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 26/2565 ซึ่งวินิจฉัยหลักเกณฑ์ตามข้อ 134 วรรคสอง แห่งระเบียบข้างต้น เป็นกรณีที่เจ้าพนักงานบังคับคดีมีหนังสือแจ้งการอายัดไปยังบุคคลภายนอก โดยไม่ได้ระบุให้ชัดเจนถึงการสิ้นสุดของการอายัดนั้น ทำให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาได้รับความเสียหาย และได้ยื่นคำร้องภายในระยะเวลาก่อนการบังคับคดีได้เสร็จลง ศาลจึงสั่งแก้ไขการอายัดดังกล่าวได้ตามข้อ 134 วรรคสอง แห่งระเบียบดังกล่าว อันเป็นความบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมาย ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือระเบียบในกระบวนการบังคับคดีตามที่ได้พิจารณามาข้างต้น

2.2.3 พิจารณาจากระบบโครงสร้างของระเบียบ

เมื่อพิจารณาจากระบบโครงสร้างของระเบียบ ข้อ 134 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นหลักเกณฑ์เพียงข้อเดียว ในส่วนที่ 5 เรื่อง “การเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ” ในหมวดที่ 1 บททั่วไป ภาค 4 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แห่งระเบียบดังกล่าว อยู่ในโครงสร้างคล้ายกับมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายเพียงมาตราเดียวเช่นกันในส่วนที่ 10 เรื่อง “การเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ” ในหมวด 1 หลักทั่วไป ลักษณะ 2 การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ภาค 4 วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

เมื่อข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์ที่จัดวางอยู่ในส่วนที่ 5 การเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบ ชื่อของส่วนที่ 5 ก็สมควรนำมาใช้พิจารณาประกอบ เพื่อเป็นแนวทางในการตีความว่า การฝ่าฝืนกฎหมายตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว นั้น จะต้องอยู่ในขอบเขตของส่วนที่ 5 ซึ่งต้องเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือระเบียบในกระบวนการบังคับคดี เท่านั้น ไม่ใช่กฎหมายในความหมายอย่างกว้างอันอาจหมายรวมถึงกฎหมายสารบัญญัติ

2.2.4 พิจารณาลักษณะอื่นที่อาจนำมาเทียบเคียงได้

หลักเกณฑ์เรื่องการเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบในระหว่างพิจารณา ก่อนศาลมีคำพิพากษากำหนดอยู่ในข้อ 7 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งกำหนดว่า

“ในกรณีที่ได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาในการเสนอคำฟ้อง และตรวจคำฟ้อง การแสวงหาข้อเท็จจริง การสรุปสำนวน การรับฟังพยานหลักฐาน หรือในการดำเนิน กระบวนการพิจารณาอื่นก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่กรณีฝ่ายที่เสียหาย เนื่องจากการที่ได้ปฏิบัติเช่นนั้นมีคำขอ ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบนั้นเสียทั้งหมด หรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่เห็นสมควร

ข้อค้านเรื่องผิดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คู่กรณีฝ่ายที่เสียหายอาจยกขึ้นกล่าวได้ ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดี แต่ต้องไม่ช้ากว่าแปดวันนับแต่วันที่ทราบถึงเหตุดังกล่าว ทั้งนี้ คู่กรณีที่ยื่นคำขอจะต้องไม่ดำเนินการอื่นใดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ทราบเรื่องผิดระเบียบแล้ว หรือต้องมีได้ ให้สัตยาบันแก่การผิดระเบียบนั้น

การที่ศาลสั่งเพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบได้อันมิใช่เรื่องที่คู่กรณีละเลย ไม่ดำเนินการพิจารณาเรื่องนั้นภายในระยะเวลาที่กฎหมาย ระเบียบนี้ หรือที่ศาลกำหนดไว้ ไม่ตัดสิทธิ คู่กรณีนั้นในอันที่จะดำเนินการพิจารณานั้นใหม่ให้ถูกต้องได้”

ขณะที่ข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์เฉพาะในชั้นบังคับคดี เช่นเดียวกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีเรื่องการเพิกถอนกระบวนการพิจารณา ที่ผิดระเบียบในระหว่างพิจารณาคดีก่อนศาลพิพากษาโดยบัญญัติอยู่ในมาตรา 27³⁶ ส่วนการเพิกถอน กระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบในชั้นบังคับคดีนั้นบัญญัติอยู่ในมาตรา 295 แห่งประมวลกฎหมายเดียวกัน

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 27 “ในกรณีที่ได้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ในข้อที่มุ่งหมายจะยังให้การเป็นไป ด้วยความยุติธรรม หรือที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนในเรื่องการเขียน และการยื่นหรือการส่งคำคู่ความ หรือเอกสารอื่น ๆ หรือในการพิจารณาคดี การพิจารณาพยานหลักฐาน หรือการบังคับคดี เมื่อศาลเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความ ฝ่ายที่เสียหายเนื่องจากการที่ได้ปฏิบัติเช่นนั้นยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้อง ให้ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้เพิกถอนการพิจารณา ที่ผิดระเบียบนั้นเสียทั้งหมดหรือบางส่วน หรือสั่งแก้ไขหรือมีคำสั่งในเรื่องนั้นอย่างใดอย่างหนึ่ง ตามที่ศาลเห็นสมควร

(มีต่อหน้าถัดไป)



ในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ครั้งที่ 1672-38/2553 เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2553 กรรมการได้มีการอภิปรายในประเด็นนี้สรุปได้ว่า กรณีตามร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง จริง ๆ แล้วก็เป็นหลักการเดียวกันกับมาตรา 27 แต่เหตุที่ต้องกำหนดไว้ในร่างมาตรา 296 วรรคหนึ่ง เพราะตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเดิมจะใช้มาตรา 27 ในชั้นบังคับคดีด้วย แต่ในระยะหลัง ๆ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาจะเปลี่ยนไป กรณีที่ฝ่าฝืนกฎหมายในชั้นบังคับคดีหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว จะไม่ใช้มาตรา 27 มาประกอบอีก และในการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ครั้งที่ 1695-14/2554 เมื่อวันที่ 27 เมษายน 2554 กรรมการได้มีการอภิปรายในประเด็นนี้เช่นกันว่า การแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 296 วรรคสาม เมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็นหลักการทำนองเดียวกันกับมาตรา 27 ซึ่งมาตรา 296 ก่อนการแก้ไขเมื่อปี พ.ศ. 2542 จะเขียนเพียงสั้น ๆ เพราะนำหลักการของมาตรา 27 มาใช้ไม่ได้ เนื่องจากเป็นชั้นบังคับคดี ดังนั้นเพื่อให้กระบวนการครบถ้วน ในปี พ.ศ. 2542 จึงนำหลักการของมาตรา 27 มากำหนดไว้ในมาตรา 296 ด้วย ไม่ว่าจะเป็นเหตุที่แก้ไข วิธีการแก้ไข และระยะเวลาในการแก้ไข

การตีความถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว จึงสมควรตีความให้สอดคล้องและเป็นแนวทางเดียวกันกับข้อ 7 แห่งระเบียบข้างต้น โดยหลักเกณฑ์ของข้อ 7 ได้กำหนดลักษณะกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองหรือระเบียบนี้” จะเห็นได้ว่า ทั้ง 2 เรื่องนี้มีหลักการเดียวกัน เพียงแค่เป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในคนละช่วงเวลา

นอกจากการพิจารณาหลักเกณฑ์อื่นตามข้อ 7 แห่งระเบียบดังกล่าว และมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แล้ว ยังมีเรื่องนี้ในกฎหมายอื่น เช่น มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. 2551 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ปรากฏว่ามีข้อผิดระเบียบหรือผิดหลงในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความฝ่ายใด ให้ศาลสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาผิดระเบียบหรือผิดหลงนั้นทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนด เว้นแต่ข้อผิดระเบียบหรือผิดหลงดังกล่าวเกิดจากความไม่สุจริตของคู่ความฝ่ายนั้น” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า สามารถนำมาเทียบเคียงได้เช่นกัน

(ต่อจากเชิงอรรถที่ 36)

ข้อค้านเรื่องผิดระเบียบนั้น คู่ความฝ่ายที่เสียหายอาจยกขึ้นกล่าวได้ไม่ว่าในเวลาใด ๆ ก่อนมีคำพิพากษา แต่ต้องไม่ช้ากว่าแปดวันนับแต่วันที่คู่ความฝ่ายนั้นได้ทราบข้อความหรือพฤติการณ์อันเป็นมูลแห่งข้ออ้างนั้น แต่ทั้งนี้คู่ความฝ่ายนั้นต้องมีได้ดำเนินการอันใดขึ้นใหม่หลังจากที่ได้ทราบเรื่องผิดระเบียบแล้ว หรือต้องมีได้ให้สัตยาบันแก่การผิดระเบียบนั้น ๆ

ถ้าศาลสั่งให้เพิกถอนกระบวนการพิจารณาที่ผิดระเบียบใด ๆ อันมิใช่เรื่องที่คู่ความละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาเรื่องนั้นภายในระยะเวลาซึ่งกฎหมายหรือศาลกำหนดไว้ เพียงเท่านั้นไม่เป็นการตัดสิทธิคู่ความฝ่ายนั้นในอันที่จะดำเนินการพิจารณาใหม่ให้ถูกต้องตามที่กฎหมายบังคับ

2.2.5 พิจารณาจากคำอธิบายในคู่มือการปฏิบัติงาน

ผู้เขียนพิจารณาตัวอย่างการปรับใช้ของข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 จากคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง³⁷ ซึ่งจัดทำโดยคณะกรรมการบริหารศาลปกครองเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานบังคับคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ในคู่มือฉบับนี้ได้มีการยกตัวอย่างกรณีหมายบังคับคดีหรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมายไว้ระบุว่า “เช่น การออกหมายบังคับคดีขณะที่ยังไม่สิ้นกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในคำบังคับถือว่าหมายบังคับคดีออกโดยไม่ถูกต้อง หรือศาลออกหมายบังคับคดีไม่ตรงกับคำพิพากษา เช่น ระบุชื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาหรือระบุจำนวนยอดหนี้ไม่ตรงกับคำพิพากษา” พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีหมายบังคับคดีหรือคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมายตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว การฝ่าฝืนกฎหมายนั้นจะต้องเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือระเบียบในกระบวนการบังคับคดีเท่านั้น มิใช่กฎหมายในความหมายอย่างกว้าง

2.3 การวินิจฉัยซึ่งไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยบรรทัดฐาน

คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 3 คำสั่ง ในส่วนที่ 1 ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า น่าจะเป็นการวินิจฉัยที่ยังไม่สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยบรรทัดฐานในเรื่องนี้ นั่นคือ คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 14/2565 (ประชุมใหญ่) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 154/2568 (ประชุมใหญ่) สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 14/2565 (ประชุมใหญ่) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าคดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่า การที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งตามข้อ 135 ของศาลปกครองชั้นต้น ลูกหนี้ตามคำพิพากษาต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ก่อนยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง หรือเป็นกรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษาสสามารถอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นได้ทันที ซึ่งที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าเมื่อสำนักบังคับคดีปกครองได้รายงานต่อศาลปกครองชั้นต้นว่า ลูกหนี้ตามคำพิพากษานำเงินมาวางชำระหนี้ น้อยกว่าจำนวนเงินที่ต้องชำระ ศาลปกครองชั้นต้นได้ทำการไต่สวนแล้วมีคำสั่งตามข้อ 135 ให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาวางเงินในส่วนที่ขาด จึงเป็นกรณีที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งตามข้อ 135 ซึ่งกฎหมายหรือระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดให้ถึงที่สุดและถือว่าคำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งอื่นใดซึ่งไม่ต้องห้ามอุทธรณ์ระหว่างพิจารณา เมื่อลูกหนี้ตามคำพิพากษาไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นดังกล่าว จึงมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ตามข้อ 100 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องต่อศาลปกครองชั้นต้นเพื่อให้มีคำสั่ง

³⁷ สำนักงานศาลปกครอง, คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง, 2567, กรุงเทพฯ : สหมิตรพรินติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, น. 19.

ให้เพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบเดียวกัน ก่อน ดังนั้นศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจรับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของลูกหนี้ตามคำพิพากษาไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2568 (ประชุมใหญ่) ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ในชั้นบังคับคดี สำนักบังคับคดีปกครองเสนอศาลเพื่อพิจารณามีคำสั่งถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 วรรคหนึ่ง (4) แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วมีคำสั่งถอนการบังคับคดี เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ฟ้องคดี) ยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นที่ถอนการบังคับคดี ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งบังคับคดีให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษา (ผู้ถูกฟ้องคดี) ชดใช้ค่าเสียหายแทนการส่งมอบ ศาลปกครองสูงสุดโดยที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งถอนการบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นเป็นการใช้สิทธิยื่นคำร้องในชั้นบังคับคดีเพื่อให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งอย่างใดตามที่เห็นสมควรตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว หรือเป็นการใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น พิเคราะห์แล้วเห็นว่า ศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 แห่งระเบียบดังกล่าว อันถือได้ว่าการบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลงแล้ว การที่ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องคัดค้านคำสั่งถอนการบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นในกรณีเช่นนี้ จึงมีอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งศาลในชั้นบังคับคดีตามข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว แต่เป็นการใช้สิทธิในการอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งถอนการบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดทั้ง 3 คำสั่ง ตามที่นำเสนอมาในส่วนของที่ 1 ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า คำร้องคัดค้านคำสั่งตามข้อ 135 และคำร้องคัดค้านคำสั่งถอนการบังคับคดีของผู้มีส่วนได้เสียเป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขการบังคับคดีที่ผิดระเบียบตามข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว และอยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งที่คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 14/2565 (ประชุมใหญ่) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2568 (ประชุมใหญ่) ซึ่งนับว่าเป็นคำวินิจฉัยบรรทัดฐานในปัจจุบันวินิจฉัยว่า คำสั่งในลักษณะนี้เป็นการใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้น ดังนั้นคำสั่งศาลปกครองสูงสุดตามที่นำเสนอมาในส่วนของที่ 1 จึงเป็นการวินิจฉัยที่ยังไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยบรรทัดฐานของศาลปกครองในเรื่องนี้

2.4 การเกิดผลประหลาดในระบบวิธีพิจารณาคดี

การวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดทั้ง 3 คำสั่ง ที่นำเสนอมาในส่วนของที่ 1 ก่อให้เกิดผลประหลาดในระบบวิธีพิจารณาคดี กล่าวคือ คำสั่งในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นซึ่งกฎหมายหรือระเบียบมิได้กำหนดให้ถึงที่สุด ซึ่งมีอยู่หลายเรื่องที่จะเรียงดังกล่าวกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองต้องดำเนินการมีคำสั่งโดยองค์คณะ เช่น คำสั่งกรณีมีข้อโต้แย้งว่าการปฏิบัติตามคำพิพากษายังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามข้อ 123 วรรคสาม คำสั่งถอนการบังคับคดีตามข้อ 133 วรรคหนึ่ง (1) (2) (3) (4) และ (5) คำสั่งคำร้องขอรับชำระหนี้ตามข้อ 162 คำสั่งคำร้องขอเฉลี่ยทรัพย์สินตามข้อ 163 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการดำเนินการ

มีคำสั่งดังกล่าวได้ดำเนินการโดยตุลาการศาลปกครองคนเดียว กรณีย่อมเป็นการฝ่าฝืนระเบียบในข้อนั้นเอง ประกอบกับเป็นการฝ่าฝืนระเบียบข้อ 118 ซึ่งกำหนดว่า “ให้ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือตุลาการศาลปกครองคนหนึ่งคนใดซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์คณะมีอำนาจดำเนินการพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองทั้งปวง เว้นแต่ในระเบียบนี้จะกำหนดให้ดำเนินการโดยองค์คณะ” ด้วย อันจะเป็นกรณีของข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว ที่ศาลปกครองชั้นต้นสามารถใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งที่ฝ่าฝืนกฎหมายหรือระเบียบนั้นได้ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในการมีคำสั่งดังกล่าวได้ดำเนินการโดยองค์คณะอย่างถูกต้องแล้ว การที่ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยตามที่นำเสนอมาใน ส่วนที่ 1 ว่า คำร้องคัดค้านคำสั่งในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้น โดยเฉพาะคำสั่งถอนการบังคับคดี เป็นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในชั้นบังคับคดีตามข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว ทั้งที่อำนาจในการพิจารณามีคำสั่งตามข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าวเป็นอำนาจของตุลาการศาลปกครองคนเดียวตามข้อ 118 แห่งระเบียบเดียวกัน กรณีย่อมให้ผลประหลาดในระบบวิธีพิจารณาคดีที่ตุลาการศาลปกครองคนเดียวกลับมีอำนาจพิจารณาทบทวนคำสั่งที่ดำเนินการโดยองค์คณะได้

2.5 ปัญหาการใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีของผู้มีส่วนได้เสีย

การอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นเป็นสิทธิตามกฎหมายของผู้มีส่วนได้เสีย ในชั้นบังคับคดี เมื่อผู้มีส่วนได้เสียประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งนั้น ไม่ว่าจะมิชอบคัดค้านเรื่องผิดระเบียบหรือข้อคัดค้านในเนื้อหาของคำสั่ง ก็ย่อมเป็นอำนาจและหน้าที่ของศาลปกครองสูงสุดที่จะต้องพิจารณาและมีคำสั่งตามข้อ 111 หรือข้อ 112 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ตามแต่กรณี การที่ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคำสั่งในชั้นบังคับคดีตามที่นำเสนอมาใน ส่วนที่ 1 ให้ผู้มีส่วนได้เสียต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว ก่อน จึงจะสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีต่อศาลปกครองสูงสุดได้ อาจนับว่าเป็นการสร้างขั้นตอนเพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยผู้มีส่วนได้เสียไม่อาจคาดหมายถึงขั้นตอนหรือกระบวนการดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่มีการบัญญัติหรือกำหนดอยู่ในกฎหมายหรือระเบียบใด เป็นการวินิจฉัยที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในชั้นบังคับคดีให้ไม่ได้รับความเป็นธรรมในเวลาอันสมควร

สรุป

การใช้อำนาจเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในชั้นบังคับคดีของศาลปกครองชั้นต้นตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นกรณีที่การดำเนินการของศาลปกครองชั้นต้นนั้นเองมีความบกพร่อง ผิดพลาด หรือฝ่าฝืนกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ศาลเห็นเอง ศาลได้รับรายงานหรือได้รับคำร้องจากผู้มีส่วนได้เสียในการตีความถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” นั้น ควรจำกัดขอบเขตให้หมายความถึงกฎหมายวิธีสบัญญัติหรือระเบียบในกระบวนการ

บังคับคดี ที่สำคัญ คือ ผู้ใช้กฎหมายไม่พึงตีความถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” โดยพิจารณาถ้อยคำนี้อย่างเอกเทศ และตัดขาดจากระบบทั้งปวง แล้วตีความอย่างกว้างให้หมายรวมถึง การฝ่าฝืนกฎหมายสารบัญญัติหรือการตรวจสอบ ในทางเนื้อหาของคำสั่งในชั้นบังคับคดี ผู้เขียนเห็นว่า ถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ในข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว มีปัญหาในตัวเอง เนื่องจากเลือกใช้ถ้อยคำที่มีความหมายกว้าง อันเป็นการง่ายที่ผู้ใช้กฎหมาย จะเข้าใจคลาดเคลื่อน ในการตีความถ้อยคำดังกล่าวจำเป็นต้องพิจารณาจากองค์ประกอบหลายปัจจัย ทั้งการค้นหาคำเจตนารมณ์จากพัฒนาการในการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติซึ่งระเบียบนี้ใช้อ้างอิงเป็นต้นแบบ การพิจารณาความในวรรคสองของข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ในเรื่องเดียวกัน การพิจารณาขอบเขตความหมายจากระบบโครงสร้างของระเบียบโดยอาศัยชื่อของส่วนที่ 5 มาช่วยจำกัดความ การตีความให้สอดคล้องกับความในข้อ 7 แห่งระเบียบเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์เรื่องการเพิกถอน กระบวนพิจารณาที่ผิดระเบียบในชั้นศาลก่อนมีคำพิพากษา (ทำนองเดียวกับมาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความแพ่ง) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีหลักการคล้ายกันเพียงแต่อยู่ในคนละชั้นตอน การตีความโดยเทียบเคียง จากแนวการวินิจฉัยของศาลตามกฎหมายอื่น รวมถึงการพิจารณาคำอธิบายในคู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการ บังคับคดีปกครอง ผู้เขียนพิจารณาแล้วเห็นว่า การตีความถ้อยคำว่า “ฝ่าฝืนกฎหมาย” ตามข้อ 134 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว นั้น ไม่อาจหมายความว่ารวมถึงกฎหมายสารบัญญัติโดยทั่วไปเพื่อการทบทวนเนื้อหาของ คำสั่งนั้นได้ เมื่อศาลปกครองชั้นต้นได้มีคำสั่งในชั้นบังคับคดีแล้ว และคำสั่งนั้นไม่มีกฎหมายหรือระเบียบ กำหนดให้ถึงที่สุด หากผู้มีส่วนได้เสียในชั้นบังคับคดีประสงค์จะอุทธรณ์คำสั่งในชั้นบังคับคดีต่อศาลปกครองสูงสุด ตามข้อ 49/1 ประกอบข้อ 100 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบดังกล่าว ศาลปกครองสูงสุด ย่อมมีหน้าที่และอำนาจ ในการรับคำสั่งนั้นมาพิจารณา อันเป็นไปตามแนวการวินิจฉัยในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ คผ. 14/2565 (ประชุมใหญ่) และคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 154/2568 (ประชุมใหญ่) การที่ศาลปกครองสูงสุดในกรณีศึกษา ตามส่วนที่ 1 วินิจฉัยว่า คำร้องคัดค้านคำสั่งดังกล่าวไม่ใช่คำร้องอุทธรณ์คำสั่ง แต่เป็นคำร้องขอให้ศาลปกครองชั้นต้น พิจารณาเพิกถอนหรือแก้ไขคำสั่งในชั้นบังคับคดีตามข้อ 134 แห่งระเบียบดังกล่าว ย่อมเป็นการเพิ่มเติมขั้นตอน ในกระบวนพิจารณาในชั้นบังคับคดี ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้มีส่วนได้เสียในชั้นบังคับคดีให้ไม่ได้รับความ เป็นธรรมในเวลาอันสมควร