



**วิทยานิพนธ์ เรื่อง ปัญหาขอบเขตอำนาจ
ของศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับ
ให้กระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง
ทางปกครอง**

**โดย วิชญ์วิสิฐ ภูวนารถศิริราษฎร์
วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขากฎหมายมหาชน
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปีการศึกษา 2564 (241 หน้า)**

ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจากการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

แนะนำวิทยานิพนธ์ที่น่าสนใจ*

พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลมีอำนาจจำกัดในการกำหนดค่าบังคับเพียงการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในกรณีเช่นนี้ก่อให้เกิดสภาพปัญหาซึ่งผู้ฟ้องคดีมักอ้างว่าตนเองยังไม่ได้รับการเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองที่ถึงที่สุดแล้ว

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้นำเสนอแนวทางเพื่อให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่เพียงแต่การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น โดยผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้นำเสนอแนวทางและวิธีการเพิ่มอำนาจให้ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการพร้อมไปกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

* แนะนำโดย นางณัฐภัทร เศรษฐอริยพงษ์ เจ้าหน้าที่ศาลปกครองชำนาญการพิเศษ กลุ่มสนับสนุนวิชาการคดีปกครอง สำนักวิจัยและวิชาการ สำนักงานศาลปกครอง

อำนาจศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับ ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

กฎหมายบัญญัติให้ศาลปกครองกำหนดค่าบังคับโดยเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ฝ่ายปกครองออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1)¹ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542)

ประเด็นศึกษาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

พ.ศ. 2542 โดยมีสมมติฐานว่าศาลปกครองควรมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการนอกจากอำนาจในการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้กำหนดประเด็นศึกษาดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองว่าศาลปกครองจะมีอำนาจในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการได้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับแนวคิดทฤษฎี หลักการ และอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองต่างประเทศ ได้แก่ ศาลปกครองฝรั่งเศส และศาลปกครองเยอรมัน เพื่อให้ทราบปัญหาที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และลักษณะการกำหนดค่าบังคับในคดีดังกล่าว

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 9 “ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ”

มาตรา 72 “ในการพิพากษาคดี ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน ในกรณีที่มีการฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1)

ฯลฯ

ฯลฯ”



2. การระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองไทย

สาธารณรัฐฝรั่งเศส ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายศาลปกครอง (Code de justice administrative) ได้แก่ รัฐบัญญัติเลขที่ 95-125 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 1995 ในมาตรา L911-1 - มาตรา L911-3 เพื่อเพิ่มอำนาจให้ศาลปกครองพิพากษาและกำหนดค่าบังคับโดยการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ (injonction) รวมถึงให้อำนาจศาลในการสั่งปรับฝ่ายปกครองกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของศาลซึ่งถือเป็นพัฒนาการสำคัญของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ให้อำนาจแก่ศาลในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

(วิชญ์วิสิฐ ภูวนารถศิริราษฎร์, 2564, น. 83, 189-190)

กฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มาตรา 19 วรรคสี่ ได้บัญญัติหลักการสำคัญประการหนึ่งว่า “บุคคลใดถูกระทบสิทธิจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลได้” ซึ่งเป็นการบัญญัติหลักการคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิทางมหาชนของประชาชนให้ฟ้องคดีต่อศาลได้เสมอโดยศาลปกครองเยอรมันในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ศาลสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการฟื้นฟูสถานะทางกฎหมายของผู้ฟ้องคดีที่เคยมีอยู่ก่อนการฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พิพาทให้กลับคืนมาใหม่ได้โดยกำหนดวิธีการในการฟื้นฟูสถานะทางกฎหมายให้ฝ่ายปกครองทราบด้วย นอกจากนี้ คดีฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครอง (Verpflichtungsklage) ศาลสามารถสั่งให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองที่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ หากศาลเห็นว่าคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีร้องขอเป็นอำนาจผูกพันของฝ่ายปกครองที่จะต้องออกคำสั่งทางปกครองนั้น

(วิชญ์วิสิฐ ภูวนารถศิริราษฎร์, 2564, น. 85-99)

ผลจากการศึกษาประเด็นปัญหา

ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้ศึกษาแนวคำพิพากษาของศาลปกครองไทยและสรุปผลการศึกษาว่าศาลปกครองมีการกำหนดค่าบังคับและระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8)² แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการกำหนดค่าบังคับให้กระทำการ โดยผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้แบ่งประเด็นปัญหาที่ศึกษาและผลการวิเคราะห์ จำนวน 3 ประเด็น ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับการระบุค่าขอให้กระทำการ ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีสามารถระบุค่าขอท้ายคำฟ้องได้เฉพาะการขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเท่านั้น หากผู้ฟ้องคดีระบุท้ายคำฟ้องโดยมีค่าขอให้ฝ่ายปกครองกระทำการมาด้วย ศาลอาจนำค่าขอให้กระทำการดังกล่าวไประบุเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่าการระบุข้อสังเกตดังกล่าวมีความสัมพันธ์กับค่าขอให้กระทำการซึ่งแตกต่างจากคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ระบุค่าขอให้กระทำการมาด้วย กรณีที่ไม่ปรากฏการระบุ

ข้อสังเกตในคำพิพากษาของศาลเช่นนี้ ทำให้เกิดความสับสนแก่ผู้ฟ้องคดีว่าคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ผู้ฟ้องคดีควรระบุค่าขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการมาในคำฟ้องด้วยหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้มีข้อเสนอแนะว่าควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

2. ปัญหาขอบเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับให้กระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ซึ่งจากการศึกษาคำพิพากษาของศาลปกครองไทย ผู้เขียนวิทยานิพนธ์เห็นว่า ภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว จะพบว่ามีกรณีผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าตนเองยังคงได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองที่ถูกศาลพิพากษาเพิกถอนไปแล้วกลับมาสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอีกครั้งเนื่องจากยังไม่ได้รับการเยียวยา ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้เสนอว่ากรณีนี้ควรมีการปกป้องคุ้มครองสิทธิจากศาลไปในคราวเดียวกันโดยไม่ต้องยื่นฟ้องเป็นคดีใหม่ โดยเห็นว่าแนวทางของศาลปกครองฝรั่งเศสที่ใช้วิธีการออกกฎหมายโดยการให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการ

² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

มาตรา 69 “คำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่างน้อยต้องระบุ

ฯลฯ

ฯลฯ

(8) ข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

ฯลฯ

ฯลฯ”



เป็นแนวทางที่เหมาะสมสำหรับการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจของศาลปกครองไทยในการกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

3. ปัญหาสถานะทางกฎหมายและการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาภายใต้บริบทของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มีประเด็นปัญหา 2 ประเด็น กล่าวคือ ก. ปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของข้อสังเกต และ ข. ปัญหาเกี่ยวกับการระบุข้อสังเกต ผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงเสนอให้มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการในการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพื่อให้เกิดความชัดเจนแน่นอนในทางกฎหมายและให้การระบุข้อสังเกตดังกล่าวสอดคล้องเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ข้อเสนอแนะของผู้เขียนวิทยานิพนธ์

เนื่องจากศาลปกครองไทยมุ่งตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง โดยศาลจะไม่ก้าวล่วงไปใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งจากการที่ผู้เขียนวิทยานิพนธ์ได้ศึกษาประเด็นปัญหาทั้ง 3 ประเด็นข้างต้นดังกล่าวจึงเห็นว่า คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) ประกอบมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 สำหรับคำสั่งทางปกครองบางประเภท ผู้ฟ้องคดี

ไม่เพียงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองพิพาทเท่านั้น แต่ยังมีความประสงค์ที่จะได้รับการเยียวยาหรือให้มีการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดภายหลังจากที่คำสั่งทางปกครองได้ถูกเพิกถอน ถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่กระทำการโดยผู้ฟ้องคดีไม่จำเป็นต้องมีคำขอหรือยื่นฟ้องคดีต่อศาลอีก หากปรากฏว่าฝ่ายปกครอง “ไม่กระทำการ” ให้แก่ผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงยังคงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองพิพาท ผู้เขียนวิทยานิพนธ์จึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหอำนาจของศาลปกครองไทยในการกำหนดค่าบังคับให้กระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ดังนี้

1. ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่ว่าด้วยอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยให้มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่ศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้

2. เพื่อให้เกิดความชัดเจนทางกฎหมายในการระบุข้อสังเกตให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ

ความน่าสนใจของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้แนะนำวิทยานิพนธ์เห็นว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎี หลักการที่สำคัญและอำนาจในการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองฝรั่งเศสและศาลปกครองเยอรมัน ในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองและทราบว่า ศาลปกครองไทยมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้สัมพันธ์กับมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เท่านั้น แต่ไม่มีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการรวมทั้งทราบถึงลักษณะการกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนการระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้ เป็นไปตามคำพิพากษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด และทราบปัญหาที่เป็นผลมาจากอำนาจของศาลปกครองที่มีอยู่อย่างจำกัดในการกำหนดค่าบังคับในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยมีการเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมกับการแก้ไขปัญหาเขตอำนาจของศาลปกครองในการกำหนดค่าบังคับซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อศาลปกครองสำหรับนำมาศึกษาเพื่อแก้ไขกฎหมายในการกำหนดค่าบังคับในคดีดังกล่าว หรือการปรับปรุงหลักเกณฑ์วิธีการในการระบุข้อสังเกตให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง

จึงเห็นว่า วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความน่าสนใจ และมีประโยชน์ที่จะนำมาศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในคดีฟ้องเพิกถอนคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองไทยต่อไป
