

การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง
ในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ



นางสาวพุทธชาติ พิมพ์สี

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2558

**Compliance with Administrative Court's judgment in the Case
of Repeal the Dismissal or Expulsion Punishment**

Miss Puttachart Pimsee



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for

the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law

Sukhothai Thammathirat Open University

2015

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่ง
ปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ
ชื่อและนามสกุล นางสาวพุทธชาติ พิมพ์สี
วิชาเอก กฎหมายมหาชน
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม

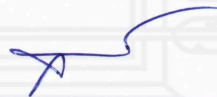
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2559

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)



กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ)



(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ขัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

ข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจาก
ราชการหรือไล่ออกจากราชการ

ผู้ศึกษา นางสาวพุทธชาติ พิมพ์สี รหัสนักศึกษา 2554001020 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ภาณุมาศ ชัดแงงงาม **ปีการศึกษา** 2558

บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระเรื่องการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออก
จากราชการหรือไล่ออกจากราชการ มีวัตถุประสงค์ในการศึกษานี้ มุ่งศึกษาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง
ที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ โดยการศึกษาแนวคิด หลักทฤษฎีและคำวินิจฉัย
ของศาลปกครองต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมันและเบลเยียม แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกรปฏิบัติตามคำ
พิพากษาศาลปกครองศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการของประเทศ
ไทย ทั้งนี้ เพื่อหาแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่ง
ปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการต่อไป

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ เป็นการเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยทางเอกสารโดยศึกษาค้นคว้าจากตำรา
บทความทางวิชาการ งานวิจัย วิทยานิพนธ์ แนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง

ผลการศึกษาพบว่า คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออก
จากราชการ มีผลผูกพันคู่กรณี ให้ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา และฝ่ายปกครองที่เป็นฝ่ายแพ้คดีมีหน้าที่
ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาด้วยการดำเนินการคืนสถานะความเป็นข้าราชการให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายที่ชนะคดีเสมือนไม่
เคยถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมาก่อน ซึ่งการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง
ที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ฝ่ายปกครองจะปฏิบัติตามคำพิพากษาได้เฉพาะ
ที่กฎหมายรองรับ ให้ปฏิบัติได้ แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่รองรับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตาม
คำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะการคืนสิทธิ
ประโยชน์และสวัสดิการให้แก่ข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดี ดังนั้น นอกจากจะนำแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาของ
ศาลปกครองต่างประเทศมาเป็นแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออก
จากราชการแล้ว ฝ่ายปกครองยังต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับการปฏิบัติ ตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิก
ถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการด้วย

คำสำคัญ คำพิพากษาศาลปกครอง คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

Independent Study title: Compliance with Administrative Court's judgment in the Case of Repeal the Dismissal or Expulsion Punishment

Author: Miss Puttachart Pimsee; **ID:** 2554001020; **Degree:** Master of Laws;

Independent Study advisor: Dr. Panumas Kudngongam, Assistant Professor;

Academic year: 2015

Abstract

The objective of this research was to study the concepts and theories related to rulings of administrative courts in other countries, such as France, Germany, and Belgium, and compare them with judgments of the Administrative Court in Thailand repealing orders to dismiss or expel a civil servant from government service, and the enforcement of those judgments. The intent is to find approaches to revise and improve related laws.

This was a documentary research based on study of textbooks, journal articles, theses, research reports, rulings and judgments of the Administrative Court.

The findings showed that judgments of the Administrative Court repealing orders to dismiss or expel a civil servant from government service entailed an obligation on the part of the disputing party to take action following the judgment. The losing party is required to re-instate the dismissed or expelled person back to his or her status as a civil servant as if there had been no dismissal or expulsion. The administration can apply such a judgment of the Administrative Court only to the extent supported by the law, but at present the administration cannot fully enforce such a judgment in terms of completely returning all the rights, benefits and welfare due to the civil servant after the case to repeal the dismissal or expulsion order has been won. It is recommended that the administration should follow the example of other countries in the enforcement of judgments of the Administrative Court repealing orders to dismiss or expel a civil servant from government service, and that relevant laws should be revised to enable the administration to fully enforce such judgments.

Keywords: Administrative judgments, Repeal the dismissal or expulsion punishment

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม และผู้ช่วยศาสตราจารย์ สิริพันธ์ พลรบ ที่ได้ให้ความกรุณาให้คำแนะนำ และข้อคิดเห็นต่าง ๆ ตลอดจนการปรับปรุง นับแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยสมบูรณ์ ผู้ศึกษารู้สึกซาบซึ้งในความกรุณาของท่านเป็นอย่างยิ่ง

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณสำนักงานศาลปกครอง ที่สนับสนุนการศึกษา และเป็นแหล่งข้อมูลสำคัญในการจัดทำศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้

สุดท้ายนี้ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ให้กำลังใจและสนับสนุน การศึกษาตลอดมา จนทำให้การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

พุทธชาติ พิมพ์สี

มีนาคม 2559



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
ขอบเขตการศึกษา	4
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
วิธีการดำเนินการศึกษา	5
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	6
การใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง	6
คำสั่งทางปกครอง	14
การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	22
การทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง.....	25
คำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย	32
ผลแห่งคำพิพากษา	36
การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ.....	39
มาตรการเสริมในการปฏิบัติตามคำพิพากษาและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.....	43
บทที่ 3 คำพิพากษาศาลปกครองไทยในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ	50
การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง.....	50
การทูลเกล้าฯ ถวายคำร้อง.....	56
คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ	58

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออก จากราชการ.....	61
มาตรการเสริมให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง กรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา	65
เปรียบเทียบการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออก จากราชการหรือไล่ออกจากราชการของไทยกับต่างประเทศ	68
บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง	
ในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ.....	71
ปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการอันเกิดจากฝ่ายปกครอง	72
ปัญหาเกี่ยวกับการทะเลาะการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง	77
ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา และการกำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง.....	85
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	88
บทสรุป	88
ข้อเสนอแนะ	91
บรรณานุกรม.....	95
ประวัติผู้ศึกษา.....	98

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยได้แบ่งอำนาจการปกครองเป็นสามฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ในส่วนของฝ่ายบริหารถือเป็นตัวแทนที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนให้เข้าไปทำหน้าที่บริหารประเทศตามนโยบายที่กำหนดไว้ โดยมีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้ นโยบายที่ฝ่ายบริหารกำหนดให้บรรลุผลอย่างแท้จริง ข้าราชการจึงถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้การบริหารงานของฝ่ายบริหารเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาได้บัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของการเป็นข้าราชการไว้เช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป การจำกัดสิทธิของข้าราชการต้องเป็นไปโดยอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐและพนักงานหรือลูกจ้างองค์การของรัฐ ย่อมมีสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายหรือกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัยหรือจริยธรรมสถานะของข้าราชการนอกจากจะเป็นเครื่องมือแสดงเจตนาของรัฐโดยการเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายแล้ว ยังมีสถานะเป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งเข้ามามีความสัมพันธ์กับรัฐโดยสภาพการทำงานตามหลักกฎหมาย และเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รัฐหรือฝ่ายปกครองจึงได้กำหนดกฎเกณฑ์ ข้อบังคับหรือกฎหมาย เพื่อเป็นการควบคุมความประพฤติของข้าราชการให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนและข้าราชการจะต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ข้อบังคับหรือกฎหมายดังกล่าวทั้งที่เป็นข้อห้ามและข้อปฏิบัติโดยเคร่งครัด เช่น การปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่ราชการ รักษาความลับของทางราชการ ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาและรักษาชื่อเสียงของตน เป็นต้น หากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ ข้อบังคับ หรือกฎหมายดังกล่าว รัฐหรือฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยตามขั้นตอนและลงโทษทางวินัยตามที่กฎหมายกำหนดไว้

โทษทางวินัยตามที่กำหนดไว้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 แบ่งเป็นโทษทางวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ได้แก่ ภาคทัณฑ์ ตัดเงินเดือน ลดขั้นเงินเดือนและโทษทางวินัยอย่างร้ายแรง ได้แก่ ปลดออกและไล่ออก ในกรณีที่ปรากฏว่ามีมูลที่ควรกล่าวหาว่าข้าราชการคนใดกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและผลการสอบสวนรับฟังได้ว่าข้าราชการผู้นั้นกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง รัฐหรือฝ่ายปกครองย่อมมีอำนาจตามกฎหมายที่จะสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการได้ตามความร้ายแรงแห่งกรณีการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งลงโทษข้าราชการ โดยการปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองเหนือผู้ได้บังคับบัญชา ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการผู้ถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการต้องพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน รวมทั้งสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ที่พึงได้รับในฐานะการเป็นข้าราชการนับแต่วันที่มิคำสั่งเป็นต้นไป คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการผู้รับคำสั่งรวมไปถึงบุคคลที่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของข้าราชการผู้นั้น อันเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองเหนือเอกชน การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงต้องกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ถ้าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองได้กระทำ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่งโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองโดยการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองตามขั้นตอนและกระบวนการที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และในการพิพาทภาคีศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำสั่งบังคับได้ตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ กับมีอำนาจกำหนดว่าจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลัง หรือมีผลในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

คำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ย่อมมีผลทำให้คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนั้นสิ้นผลลง ทุกอย่างต้องกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมาก่อน และตามหลักผลผูกพันคำวินิจฉัยของศาล คำพิพากษาของศาลปกครองที่เพิกถอนปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจาก

ราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงมีผลผูกพันคู่กรณีที่ต้องให้ความเคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีต้องดำเนินการให้ข้าราชการฝ่ายชนะคดีกลับคืนสู่สถานะเดิม หรือใกล้เคียงสถานะเดิมมากที่สุด โดยไม่จำเป็นต้องให้ข้าราชการฝ่ายผู้ชนะคดีร้องขอ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่าฝ่ายปกครองมีปัญหาในการดำเนินการตามคำพิพากษา เช่น ดำเนินการบรรจุข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดีกลับเข้ารับราชการล่าช้า อีกทั้ง การคืนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ ให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี เช่น การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง เป็นต้น ไม่มีกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับที่รองรับการดำเนินการเรื่องดังกล่าวไว้ ทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองได้ ประกอบกับไม่มีมาตรการกดดันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ทำให้ฝ่ายปกครองไม่เกรงกลัวและไม่เร่งรีบปฏิบัติตามคำพิพากษา และนอกจากปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่ฝ่ายปกครองขาดบทกฎหมายมารับรองให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้แล้ว ยังพบว่ากระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนับแต่ยื่นคำฟ้อง จนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการใช้ระยะเวลายาวนาน อาจทำให้ข้อเท็จจริงหรือเจตนาบางอย่างเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อเริ่มคดี เช่น ข้าราชการผู้ฟ้องคดีครบกำหนดเกษียณอายุในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เป็นต้น ซึ่งทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามคำพิพากษาได้แม้จะสมัครใจปฏิบัติตามคำพิพากษาก็ตาม

สำหรับรัฐที่ปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองต้องยอมรับและเคารพกฎหมายและคำพิพากษา การที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง ทั้งในกรณีที่ฝ่ายปกครองจงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเอง หรือกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิบัติตามคำพิพากษาได้อย่างแน่นอนแม้สมัครใจปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยหลักการแล้วถือเป็นเรื่องที่ไม่อาจยอมรับได้ และอาจชี้ให้เห็นได้ว่าฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือทำการเป็นปรปักษ์กับหลักนิติรัฐ และเป็น การแสดงให้เห็นว่าคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นเพียงการเพิกถอนในทางทฤษฎีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง จึงเป็นปัญหาที่จำเป็นต้องศึกษาหาแนวทางแก้ไขต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะของคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการและผลของคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

2.2 เพื่อศึกษาผลของการเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.3 เพื่อศึกษากระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

2.4 เพื่อทราบถึงแนวทางในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

2.5 เพื่อศึกษาหาแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ เพื่อให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาได้อย่างครบถ้วน

3. ขอบเขตการศึกษา

เป็นการศึกษาเฉพาะคดีปกครองที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการและศาลได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการของข้าราชการพลเรือน ซึ่งหมายถึงกรณีที่ฝ่ายปกครองตกเป็นผู้แพ้คดีและข้าราชการที่ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นฝ่ายชนะคดี การศึกษานี้จะอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นรายกรณี โดยจะพิจารณาในส่วนของกรณีการเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ผลของการเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ เนื่องจากฝ่ายปกครองมีปัญหาในการปฏิบัติตามคำพิพากษา

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

4.1 ทำให้ทราบถึงลักษณะของคำสั่งปลดออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ และผลของคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

4.2 ทำให้ทราบผลของการเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

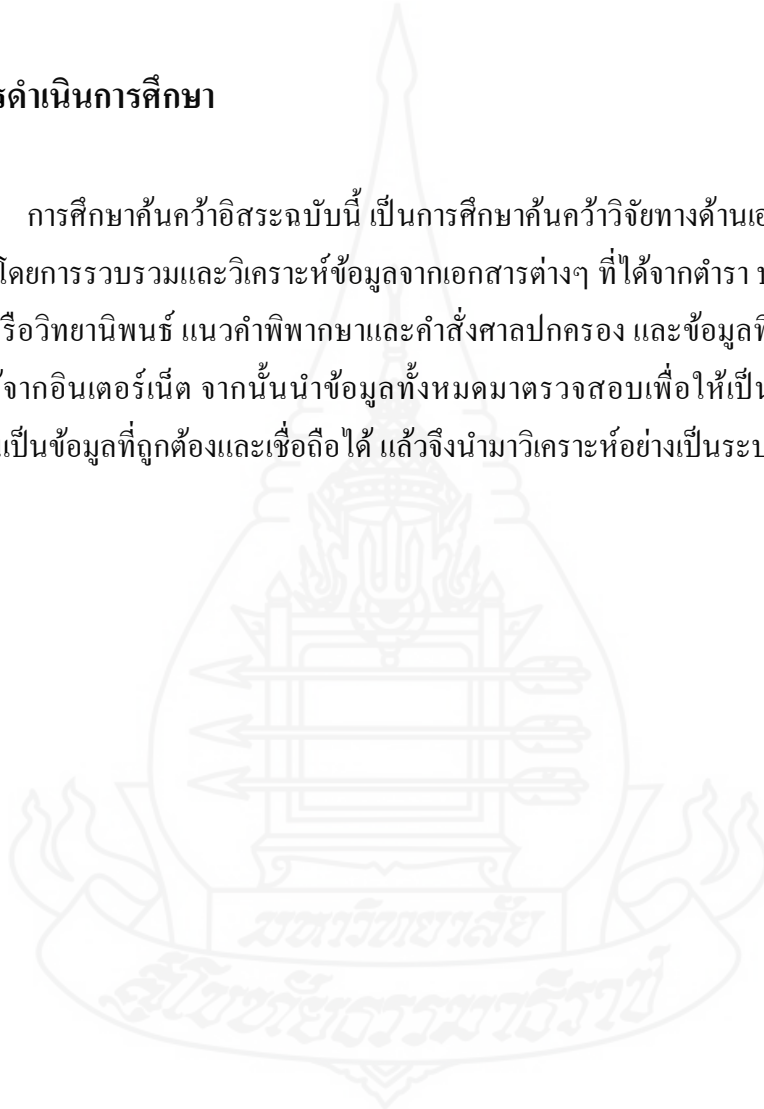
4.3 ทำให้ทราบถึงกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

4.4 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

4.5 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการเสนอแนะแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่เหมาะสมกับระบบราชการของไทย

5. วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ เป็นการศึกษาค้นคว้าวิจัยทางด้านเอกสาร (Documentary Research) โดยการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่างๆ ที่ได้จากตำรา บทความทางวิชาการ งานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ แนวคำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง และข้อมูลที่เกี่ยวข้องที่สามารถค้นคว้าได้จากอินเทอร์เน็ต จากนั้นนำข้อมูลทั้งหมดมาตรวจสอบเพื่อให้เป็นการแน่ใจว่าข้อมูลที่ได้นั้นเป็นข้อมูลที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ แล้วจึงนำมาวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

การจะศึกษาถึงปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการจำเป็นต้องศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติรัฐ หลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักความพอสมควรแก่เหตุ หลักความเป็นกลาง หลักสุจริต อันเป็นหลักการพื้นฐานของการออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ และหลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งนำไปสู่การเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการหรือศาล

1. การใช้อำนาจทางปกครอง

การกระทำของของฝ่ายปกครองที่อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ฝ่ายปกครองต้องกระทำการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และต้องกระทำการภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด กฎหมายจึงเป็นแหล่งที่มาของการใช้อำนาจทางปกครองของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองต้องเคารพและคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของหลักทั่วไปว่า “กิจกรรมทั้งปวงของรัฐต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย” หรือ “นิติรัฐ” และฝ่ายปกครองต้องถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าว¹

1.1 หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน แนวความคิดว่าด้วยนิติรัฐมีเพื่อจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ภายในขอบเขตของกฎหมาย เนื่องจากรัฐที่ปกครองด้วยกฎหมาย หลักนิติรัฐไม่อาจสถาปนาขึ้นมาได้ภายใต้ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยทั้งสามอำนาจจะต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้

¹ นัยนา เกิดวิชัย, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร, สำนักพิมพ์นิติเนชั่น, 2541, หน้า 7

ประเทศที่อยู่ภายใต้หลักนิติรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่ภายใต้กฎหมาย กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ บุคคลทุกคน ต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องทราบล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์บังคับให้ตนทำอะไรหรือไม่ให้ตนทำอะไร รวมทั้งผลของการฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลปฏิบัติตนให้ถูกต้อง สอดคล้องกับกฎหมายและรัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ รัฐจะไม่อาจใช้อำนาจของตนได้หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ถึงแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้รัฐก็ไม่อาจใช้อำนาจเกินกว่ากรอบที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งก่อให้เกิดกระบวนการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐหรือฝ่ายปกครองหลักนิติรัฐจึงไม่ได้แค่เพียงบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่รัฐต้องดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในสังคม หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตอยู่ภายในรัฐได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของกฎหมายมหาชน ซึ่งหากพิจารณาในทางรูปแบบ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายประการ ดังนี้²

1.1.1 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ในทางปฏิบัติ หลักการแบ่งแยกอำนาจได้ก่อให้เกิดการดุลและถ่วงอำนาจ (Check and Balance) ของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยทั้งสามฝ่ายจะมีการตรวจสอบและควบคุมซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการในการจัดวางโครงสร้างขององค์กรของรัฐไม่ให้มีอำนาจเด็ดขาด เพื่อประกันสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรของรัฐเช่น การที่ ส.ส. หรือ ส.ว. มีอำนาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาล ขณะเดียวกันรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารมีอำนาจยุบสภา ฝ่ายตุลาการก็ใช้อำนาจที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมาย และฝ่ายบริหารต้องถูกควบคุมตรวจสอบจากฝ่ายตุลาการ โดยฝ่ายตุลาการต้องทำหน้าที่ตัดสินชี้ขาดคดีที่มีการฟ้องร้ององค์กรฝ่ายปกครองต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ ฝ่ายตุลาการต้องมีความเป็นอิสระ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักการพื้นฐานของการควบคุมตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งรวมถึงฝ่ายปกครองด้วย³

² วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *หลักนิติรัฐและนิติธรรม, รวมบทกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์, ค้นคืน 1 มีนาคม 2559,*

จาก www.pub-law.net

³ ดิเรก คารสมาคม, *กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2553, หน้า 115-116*

1.1.2 หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักย่อยของหลักนิติรัฐ ในรัฐเสรีประชาธิปไตยต่างยอมรับความเป็นอิสระของบุคคล รัฐต้องให้ความเคารพต่อแดนของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลจะกระทำได้ ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชนให้อำนาจกระทำการได้ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจึงมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงเรียกร้องให้สามารถควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ โดยต้องให้สิทธิแก่ประชาชนที่ถูกกระทบสิทธิสามารถเข้าถึงองค์กรตุลาการได้ เนื่องจากองค์กรตุลาการมีความเป็นอิสระ และการที่ให้สิทธิประชาชนสามารถเข้าถึงองค์กรตุลาการได้ย่อมเป็นการประกันสิทธิของประชาชนได้ว่า องค์กรตุลาการจะพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดีของตนอย่างถูกต้องและเป็นธรรม โดยปราศจากการแทรกแซง หลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงถือเป็นหัวใจสำคัญของการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจเหนือของฝ่ายปกครองที่มีเหนือประชาชน เพื่อตรวจสอบว่าฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในทางมหาชนโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่⁴

1.2 หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

หลักความชอบด้วยกฎหมาย (Principle of Legality) มีที่มาจากหลักนิติรัฐ ที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนให้อยู่ภายใต้กฎหมาย การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบกฎหมาย กล่าวคือ การกระทำใดๆของฝ่ายปกครองต้องเคารพกฎหมาย และต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด จะทำนอกขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ กฎหมายจึงเป็นทั้งที่มาของการใช้อำนาจฝ่ายปกครองและเป็นข้อจำกัดของการใช้อำนาจฝ่ายปกครองด้วย หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองหรือที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” เป็นหลักการพื้นฐานที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้น

ในระบบกฎหมายเอกชน บุคคลย่อมมีเสรีภาพภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดเป็นข้อห้ามไว้ บุคคลย่อมสามารถกระทำในสิ่งที่ตนต้องการ ได้แต่ในระบบกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนสาขาหนึ่งได้กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชน ไม่ได้มีรากฐานมาจากหลักแดนอำนาจของเอกชน ดังเช่นการกระทำของเอกชน โดยรัฐมีอำนาจเหนือเอกชน เนื่องจากกฎหมายได้ให้อำนาจไว้ เพื่อให้วัตถุประสงค์ในการปกครอง ซึ่ง

⁴บรรเจิด สิงคนดี, *หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, พฤษภาคม, 2556, หน้า 23-24

มุ่งประโยชน์ในทางมหาชนหรือประโยชน์สาธารณะบรรลุผลได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง จะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เป็นการก้าวล่วงไปกระทบสิทธิของเอกชน จะต้องเป็นกรณีที่ กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองให้กระทำการเช่นนั้นได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า “หากไม่มี กฎหมายให้อำนาจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมไม่สามารถกระทำการใดๆ ที่กระทบสิทธิเอกชนได้”⁵ ซึ่งเป็นหลักการที่ประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน และกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กร ฝ่ายปกครองกระทำการต่างๆ ได้จะต้องเป็นกฎหมายลายลักษณ์อักษรเท่านั้น ฝ่ายปกครองจะอ้าง กฎหมายประเพณีมาเป็นฐานในการใช้อำนาจปกครองไม่ได้ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการ กระทำทางปกครองจึงเป็นหลักสำคัญในกฎหมายมหาชน ที่นำไปควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจฝ่ายปกครองและเป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ฝ่ายปกครองต้องผูกพันตน ต่อกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติและตนเองตราขึ้นมา ซึ่งประกอบด้วยหลักการย่อยสองหลักการ ดังนี้

1.2.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย

กำหนดให้องค์กรฝ่ายปกครองต้องผูกพันตนต่อกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ อาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ กรณีที่กฎหมายกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ ฝ่ายปกครอง ย่อมมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เหตุผลพื้นฐานของการกำหนดให้การกระทำทาง ปกครองต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย สืบเนื่องมาจากหลักความเป็นเอกภาพของอำนาจรัฐและความเป็น เอกภาพในระบบกฎหมาย ถ้าหากให้ฝ่ายปกครองกระทำการอันขัดต่อกฎหมายได้โดยไม่มีผลร้าย ใดๆ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อให้ใช้บังคับในรัฐก็จะไม่มีความหมาย

1.2.2 หลักไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ

ฝ่ายปกครองจะกระทำการใดๆ ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้แก่ ฝ่ายปกครองกระทำการนั้น ในขณะที่หลักความชอบด้วยกฎหมายเรียกร้องให้องค์กรฝ่ายปกครอง กระทำการอยู่ในขอบเขตของกฎหมายเท่านั้น หลัก “ไม่มีกฎหมาย ไม่มีอำนาจ” เรียกร้องยิ่งไปกว่า นั้น กล่าวคือ การกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้นต้องมีฐาน กฎหมายรองรับ⁶

หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองถือเป็นสิ่ง ที่ประเทศปกครองภายใต้หลักนิติรัฐ จะต้องยึดถืออย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อปกป้องสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนจากการกระทำต่างๆ ของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองจะต้องยึดถือกฎหมายและ หลักเกณฑ์ต่างๆ เป็นหลักในการทำงาน หลักการดังกล่าวอาจแสดงให้เห็นว่าเป็นการจำกัดเสรีภาพ ของฝ่ายปกครอง แต่ในระบบกฎหมายปกครอง ได้เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองได้มีเสรีภาพที่จะ

⁵ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *กฎหมายปกครองภาคทั่วไป*, กรุงเทพมหานคร, นิติราษฎร์, 2554, หน้า 46

⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร, เดือนตุลา, พฤษภาคม, 2557, หน้า 293

นำเอากฎหมายมาปรับเข้ากับข้อเท็จจริงเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเหมาะสมในการดำเนินงานได้ ซึ่งก็คือการให้อำนาจดุลพินิจแก่ฝ่ายปกครอง โดยในทางทฤษฎีกฎหมายปกครองอาจจำแนกอำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครองได้เป็น 2 ประเภท คือ อำนาจผูกพันและอำนาจดุลพินิจ

1) **อำนาจผูกพัน** คือ อำนาจที่กฎหมายให้แก่ฝ่ายปกครอง โดยบัญญัติบังคับไว้ล่วงหน้าว่า เมื่อมีข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้กำหนดไว้เกิดขึ้น ฝ่ายปกครองจะต้องออกคำสั่งที่มีเนื้อหาตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งก็คือ หน้าที่ของฝ่ายปกครองนั่นเอง⁷

2) **อำนาจดุลพินิจ** ในระบบกฎหมาย civil law และในระบบกฎหมาย Common law อำนาจดุลพินิจมีความจำเป็นที่นำไปสู่ความสงบเรียบร้อยของสังคม การใช้อำนาจดุลพินิจไม่ใช่ว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจดุลพินิจอย่างไม่มีข้อจำกัด หรือกระทำการตามอำเภอใจได้ แต่อำนาจดุลพินิจต้องใช้อย่างสุจริตและเป็นไปตามหลักกฎหมาย ซึ่งดุลพินิจของฝ่ายปกครองในทางวิชาการ แบ่งได้ดังนี้

(1) **ดุลพินิจในการตัดสินใจว่าจะใช้หรือไม่ใช้อำนาจสั่งการ** เช่น นาย ก. ชื้อใบขบขี้มา ใบขบขี้ นั้นจึงออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ใบขบขี้ยังมีผลบังคับเพราะไม่เป็นโมฆะ ซึ่งตามกฎหมายจะต้องยกเลิกเพิกถอน แต่ถ้ากฎหมายให้อำนาจดุลพินิจเจ้าหน้าที่จะยกเลิกหรือเพิกถอนหรือไม่ก็ได้ อันนี้คือ ดุลพินิจในการตัดสินใจ

(2) **ดุลพินิจวินิจฉัย** กฎหมายบางฉบับไม่ได้ให้อำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจ เช่น กรณีข้าราชการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจดุลพินิจในการตัดสินใจ เนื่องจากข้าราชการนั้นจะต้องถูกลงโทษอย่างเด็ดขาด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะเลือกไม่ใช้อำนาจมิได้ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่าจะปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ และเมื่อมีข้อพิพาทขึ้นสู่ศาล ศาลจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงขอบเขตดุลพินิจวินิจฉัยมิได้ ศาลเพียงแต่ตรวจสอบได้ว่ากระทำการอันเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ ศาลจะวินิจฉัยว่าการที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองลงโทษไล่ออกจากราชการไม่สมควรแต่สมควรปลดออกจากราชการไม่ได้ เพราะการกำหนดระดับโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเป็นอำนาจดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่ศาลควบคุมดุลพินิจฝ่ายปกครอง โดยควบคุมมิให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดฝ่ายปกครองให้ใช้ดุลพินิจ แต่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ใช้ดุลพินิจ ก็อาจเป็นความผิดได้ และควบคุม

⁷ Jean Rivero Droit administrative 9 édition Paris Dalloz, 1980} p.-83 อ้างถึงใน วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*, กรุงเทพมหานคร, นิติธรรม, 2540, หน้า 87

มิให้ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือน เพราะตนเองมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือมีส่วนได้เสีย หรือมือคด⁸

1.3 หลักความพอสมควรแก่เหตุ

หลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการสำคัญของหลักนิติรัฐ อันเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายมหาชน ที่ห้ามมิให้องค์กรฝ่ายปกครองกระทำการอันมีผลเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ปัจเจกชนเกินสมควร ฝ่ายปกครองต้องกระทำการให้พอเหมาะพอประมาณกับสภาพข้อเท็จจริง ต้องกระทำเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้ว่ากฎหมายจะไม่ได้กำหนดหลักความพอสมควรแก่เหตุไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม การพิจารณาว่า องค์กรฝ่ายปกครองได้กระทำการโดยสอดคล้องกับหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ จำเป็นต้องพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างเครื่องมือทางกฎหมายที่ฝ่ายปกครองเลือกใช้ ซึ่งก็คือ มาตรการที่ฝ่ายปกครองกำหนดขึ้น เช่น “คำสั่งทางปกครอง” หรือ “กฎ” เป็นต้น กับวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง⁹

1.4 หลักความเป็นกลาง

ในการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรฝ่ายปกครองตามกฎหมาย กฎหมายมหาชนได้กำหนดให้การใช้อำนาจประกอบไปกับสิ่งหนึ่ง คือ ความเป็นกลาง เช่น ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้วางเกณฑ์ที่ชี้วัดถึงความไม่เป็นกลางในเรื่องการออกคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาทางปกครองและผู้ที่คำสั่งทางปกครองจะต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องนั้น เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรม เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้พิจารณาหรือออกคำสั่งทางปกครอง โดยแบ่งออกเป็นความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก และความไม่เป็นกลางจากสภาพภายใน

ความไม่เป็นกลางจากสภาพภายนอก คือ สภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพื่อความไว้วางใจในการปฏิบัติหน้าที่ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นคู่กรณีเสียเอง หรือเป็นคู่สมรส คู่หมั้น ญาติ ผู้แทนโดยชอบธรรม เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ นายจ้างของคู่กรณีหรืออื่นๆ เช่น เคยแสดงความคิดเห็นอย่างจริงใจนอกหน้าที่การงานมาก่อน หรือเป็นผู้รับประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการมีคำสั่งทางปกครอง ถ้าหากปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าว เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นจะต้องถอนตัวหรืออาจถูกคัดค้านได้

⁸ กมลชัย รัตนสกลาวงศ์, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, กันยายน, 2551, หน้า 51-56

⁹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 57-58

ความไม่เป็นกลางจากสภาพภายใน คือ การกระทำที่ปราศจากความลำเอียงหรืออคติสี่ประการ ได้แก่ ฉันทาคติ ลำเอียงเพราะรัก/ชอบ โทสาคติ ลำเอียงเพราะชัง ภยาคติ ลำเอียงเพราะกลัว โมหาคติ ลำเอียงเพราะหลง¹⁰

1.5 หลักสุจริต

หลักสุจริต (Good Faith) คือ การซื่อสัตย์และไว้วางใจต่อกัน หลักสุจริตเป็นหลักพื้นฐานในกฎหมายที่พัฒนามาตั้งแต่สมัยโรมันและใช้บังคับกับกฎหมายทุกระดับประเภทในระบบกฎหมายไทย หลักสุจริตปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 5¹¹ และในทางมหาชนก็นำหลักสุจริตตามกฎหมายแพ่งมาใช้ในฐานะหลักกฎหมายพื้นฐานที่บังคับให้ฝ่ายปกครองและฝ่ายเอกชนมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติต่อกันโดยสุจริต การใช้อำนาจทางปกครองหรืออำนาจทางมหาชน ฝ่ายปกครองจึงต้องใช้อำนาจโดยสุจริต การบิดเบือนการใช้อำนาจหรือการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการกลั่นแกล้งบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย ถือเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ และผู้ใดกระทำการโดยไม่สุจริตจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย การกระทำนั้นไม่มีผลทางกฎหมายโดยสมบูรณ์ หากบุคคลใดใช้สิทธิโดยไม่สุจริตเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หลักสุจริตจึงไม่ใช่แค่เพียงผูกพันฝ่ายปกครอง แต่ยังผูกพันบุคคลที่เข้ามามีปฏิสัมพันธ์กับรัฐหรือฝ่ายปกครองด้วย บุคคลใดที่กระทำการโดยไม่สุจริต รัฐหรือฝ่ายปกครองย่อมไม่คุ้มครองประโยชน์ของบุคคลจากการกระทำที่ไม่สุจริตนั้น

1.6 หลักการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย

ในประเทศฝรั่งเศสมีแนวคิดว่าการดำเนินกิจกรรมขององค์กรฝ่ายปกครอง ต้องอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองจึงต้องเคารพต่อกฎหมาย โดยกระทำการตามที่กฎหมายกำหนด จะทำนอกเหนือจากอำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ หากการกระทำของฝ่ายปกครองไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ในประเทศนิติรัฐ ประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองสามารถที่จะปกป้องสิทธิของตนเองจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของตนได้ การดำเนินการขอให้มีการบังคับให้ฝ่ายปกครองเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายมีหลายวิธี เช่น การร้องขอให้ฝ่ายปกครองดำเนินการแก้ไขการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการดำเนินการทางศาล เป็นต้น¹²

¹⁰ ดิเรก ควรสมาคม, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 130 - 144

¹¹ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 5 ในการใช้สิทธิแห่งตนก็ดี ในการชำระหนี้ก็ดี บุคคลทุกคนต้องกระทำโดยสุจริต

¹² นันทวัฒน์ บรมานันท์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 464

การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองอาจแบ่งได้ 2 ลักษณะ คือ ควบคุมโดยองค์กรภายในและควบคุมโดยองค์กรภายนอก

1.6.1 ควบคุมโดยองค์กรภายใน โดยการบังคับบัญชาและกำกับดูแล กล่าวคือ ผู้บังคับบัญชาในองค์กรฝ่ายปกครองควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา หรือตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือความเหมาะสมการใช้อำนาจของผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบเองหรือเมื่อมีผู้มาร้องเรียน รวมถึงกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือมีการอุทธรณ์¹³

1.6.2 ควบคุมโดยองค์กรภายนอก ได้แก่ การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือ การฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการหรือศาล โดยการฟ้องคดีต่อองค์กรตุลาการหรือศาล เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เอกชนคนใดคนหนึ่งซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำของฝ่ายปกครอง มีสิทธิฟ้องขอให้ศาลพิพากษาว่าการกระทำทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ หรือประโยชน์อันชอบธรรมของตนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขอให้เพิกถอนการกระทำนั้น หรือขอให้องค์กรฝ่ายปกครองชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ตน การควบคุมโดยองค์กรตุลาการหรือศาลเป็นหลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าลักษณะอื่น เนื่องจากองค์กรตุลาการหรือศาลมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อมีการยื่นฟ้องอย่างถูกต้องแล้ว ศาลมีหน้าที่ต้องพิจารณาและพิพากษาคดีเสมอ จะปฏิเสธไม่พิจารณาพิพากษาคดีไม่ได้ วิธีพิจารณาคดีของศาลเป็นไปโดยเปิดเผย เปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานต่างๆ มาสืบสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนและหักล้างข้ออ้างข้อเถียงของฝ่ายตรงข้ามได้อย่างเต็มที่ และเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าฟังการพิจารณาได้อันเป็นหลักประกันว่าศาลจะไม่ใช้อำนาจไปตามอำเภอใจ คำพิพากษาตั้งอยู่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ถูกต้อง และศาลต้องให้เหตุผลประกอบคำพิพากษาของตนเสมอ¹⁴ องค์กรตุลาการหรือศาลซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญาก็ได้ เช่น ศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีปกครอง เป็นต้น แต่ทั้งนี้ องค์กรตุลาการหรือศาลจะต้องมีความเป็นกลางจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง¹⁵

โดยสรุป หลักนิติรัฐเป็นที่มาของหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองใช้อำนาจทางปกครองจะต้องผูกพันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและกฎเกณฑ์ที่ตนเองตราขึ้นอย่างเคร่งครัด การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะกระทำได้ที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ ฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจกระทำ

¹³ ดิเรก ควรสมาคม, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 102

¹⁴ ชาญชัย แสงศักดิ์, *กฎหมายปกครอง*, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, มีนาคม, 2555, หน้า 323-324

¹⁵ สมยศ เชื้อไทย, *กฎหมายมหาชนเบื้องต้น*, กรุงเทพมหานคร, วิญญูชน, 2556, หน้า 176

การใดนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ แต่ในบางครั้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจกระทำการบางอย่างที่ฝ่าฝืนหลักความชอบด้วยกฎหมายได้ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ตั้งใจ และการกระทำของฝ่ายปกครองนั้นได้กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งตามหลักนิติรัฐประชาชนสามารถปกป้องสิทธิและเสรีภาพจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการดำเนินการขอให้มีการบังคับให้ฝ่ายปกครองเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมาย เช่น การร้องขอให้ฝ่ายปกครองด้วยตนเอง ดำเนินการแก้ไขการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือการดำเนินการทางศาลหรือองค์กรตุลาการ เป็นต้น อันเป็นการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง โดยเฉพาะการควบคุมโดยศาลซึ่งถือเป็นหลักประกันแก่เอกชนได้ดีกว่าการควบคุมโดยลักษณะอื่น เนื่องจากศาลมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรหลักในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง

2. คำสั่งทางปกครอง

ในระบบกฎหมายเยอรมันถือว่าคำสั่งทางปกครองเป็นรูปแบบการกระทำที่สำคัญ คำสั่งทางปกครองเป็นผลจากการค้นพบโดยวิชาการกฎหมายปกครองเยอรมัน คำสั่งทางปกครองมีภารกิจในทางกฎหมายหลายประการ เช่น การควบคุมทิศทางการดำเนินกระบวนการ เรื่องทางปกครองและเป็นฐานในการบังคับทางปกครอง คำสั่งทางปกครองมีลักษณะ เป็นการสั่งการที่ใช้บังคับเฉพาะกรณี อันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐที่เหนือกว่าและมีผลออกไปภายนอกฝ่ายปกครอง¹⁶

ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ให้คำนิยามคำสั่งทางปกครองไว้ว่า

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

1. การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึง การออกกฎ

¹⁶ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองของศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, ตุลาคม, 2549, หน้า 289

2. การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

กฎกระทรวงฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2543) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดว่า ให้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ เป็นคำสั่งทางปกครอง

- 1) การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาหรือการให้สิทธิประโยชน์ ในกรณีดังต่อไปนี้
 - (1) การสั่งรับหรือไม่รับคำเสนอขาย รับจ้าง แลกเปลี่ยน ให้เช่า ซื้อ เช่า หรือสิทธิประโยชน์
 - (2) การอนุมัติสั่งซื้อ จ้าง แลกเปลี่ยน เช่า ขาย ให้เช่า หรือให้สิทธิประโยชน์
 - (3) การสั่งยกเลิกกระบวนการพิจารณาคำเสนอหรือการดำเนินการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน
 - (4) การสั่งให้เป็นผู้ทำงาน
- 2) การให้หรือไม่ให้ทุนการศึกษา

หากพิจารณาคำนิยามคำสั่งทางปกครองดังกล่าวข้างต้น คำสั่งทางปกครองจะมีลักษณะสำคัญสามประการ คือ

ประการที่หนึ่ง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของรัฐตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจบริหารของรัฐ ที่มีใช้อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจตุลาการ

ประการที่สอง เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ และมีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการชั่วคราวหรือถาวร

ประการที่สาม เป็นการใช้อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย กระทำการใดๆ ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ที่ไม่ใช่การออกกฎ¹⁷

คำสั่งทางปกครองเป็นการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเหนือเอกชน ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล ในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ที่ไม่ใช่การออกกฎ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองและได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบแล้ว คำสั่งทางปกครองจะมีผลบังคับกับเจ้าหน้าที่และผู้รับคำสั่งแม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วย

¹⁷ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง, กรุงเทพมหานคร, เดือนตุลา, มีนาคม, 2557, หน้า 5-10

กฎหมาย โดยไม่ต้องคำนึงว่าผู้รับคำสั่งทางปกครองจะได้ทราบเนื้อหาในคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เหนือกว่าเอกชนเช่นนี้ ย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเอกชนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และโดยธรรมชาติมีแนวโน้มที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในทางที่ผิด การออกคำสั่งทางปกครองจึงต้องกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย และจำเป็นต้องควบคุมและตรวจสอบให้การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ

2.1 การเริ่มมีผลบังคับของคำสั่งทางปกครอง

ตามคำนิยาม“คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 คำสั่งทางปกครองมีลักษณะเป็นการชี้สิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายว่าสิทธิและหน้าที่นั้นดำรงอยู่อย่างไร เมื่อบุคคลใดได้รับคำสั่งทางปกครอง บุคคลนั้นย่อมรู้ได้ทันทีว่าต้องปฏิบัติอย่างไร และองค์กรฝ่ายปกครองอาจบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองด้วยตนเองได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลออกคำสั่งบังคับ คำสั่งทางปกครองจึงมีลักษณะทางกฎหมายบางอย่างคล้ายคลึงกับคำพิพากษาของศาล

คำสั่งทางปกครองจะเริ่มมีผลบังคับเมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครองได้แจ้งคำสั่งทางปกครองให้แก่ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ¹⁸ ในกรณีที่มีผู้รับคำสั่งทางปกครองหลายคน ผลของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองแต่ละคนอาจเกิดขึ้นได้ไม่พร้อมกันก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าการแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น ไปถึงผู้รับคำสั่งทางปกครองในเวลาใด คำสั่งทางปกครองก็ย่อมมีผลต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองคนนั้นในเวลานั้น ซึ่งการกำหนดผลของคำสั่งทางปกครองในกรณีนี้มีความสำคัญเนื่องจากหากบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว จะต้องอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองภายในระยะเวลาที่กำหนดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้ ในกรณีที่ไม่มีกรโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองนั้นอาจมีผลบังคับผูกพันต่อไป ซึ่งผลของคำสั่งทางปกครองที่มีต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เป็นผลภายนอกของคำสั่งทางปกครอง อันเป็นเครื่องที่ชี้ว่าการนับระยะเวลาอุทธรณ์จะเริ่มนับเมื่อใด

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาเนื้อหาของมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 บัญญัติ แต่เพียงว่าให้คำสั่งทางปกครองที่องค์กรฝ่ายปกครอง

¹⁸ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113, ตอนที่ 60ก, วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

ตามมาตรา 42 คำสั่งทางปกครองให้มีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่วันที่ผู้นั้นได้รับแจ้งเป็นต้นไป

คำสั่งทางปกครองย่อมมีผลตราบเท่าที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น

ออกมานั้นมีผลในทางกฎหมาย แต่ไม่ได้ระบุว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลในทางกฎหมาย เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผลเรื่อยไปตราบเท่าที่ยังไม่มีการยกเลิก หรือเพิกถอน หรือสิ้นผลลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น¹⁹

2.2 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครอง

เมื่อคำสั่งทางปกครองเกิดขึ้นและมีผลในทางกฎหมายแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้น ย่อมผูกพันบุคคลและองค์กรต่างๆ ดังนี้

2.2.1 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง

เมื่อฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองแล้ว พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้เปิดช่องให้องค์กรฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจออกคำสั่งทางปกครองที่จะยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ตนออกไปได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ ไม่ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะได้พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์แล้วหรือไม่ โดยฝ่ายปกครองสามารถเริ่มการได้เองไม่ต้องรอให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งร้องขอ ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อคำสั่งทางปกครองที่ตนได้ออกไปนั้นจึงไม่ใช่ความผูกพันอย่างเด็ดขาด ดังเช่น ศาลต้องผูกพันต่อคำพิพากษาของตน ที่เมื่อศาลมีคำพิพากษาไปแล้วศาลจะหยิบยกคดีดังกล่าวกลับมาพิจารณาพิพากษาใหม่ด้วยตนเองไม่ได้

2.2.2 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ได้แจ้งไปยังบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว ฝ่ายปกครองย่อมสามารถยกเอาคำสั่งทางปกครองขึ้นกับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ บุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองนั้นต้องผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แม้คำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม ถ้าบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ แต่การอุทธรณ์โต้แย้งไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง²⁰

¹⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 218

²⁰ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113, ตอนที่ 60ก, วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

มาตรา 44 ภายใต้งบบังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรีและไม่มีความหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้นโดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

2.2.3 ผลผูกพันของคำสั่งทางปกครองต่อศาลปกครอง

ในการทำคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการที่จะเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ภารกิจของตนบรรลุผล และตราบเท่าที่ใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองยังอยู่ในกรอบของกฎหมาย ศาลปกครองย่อมต้องผูกพันการใช้ดุลพินิจของฝ่ายปกครองนั้น แต่กรณีที่ฝ่ายปกครองใช้ดุลพินิจก้าวล่วงกรอบที่ระบบกฎหมายนั้นกำหนดไว้ เช่น ใช้ดุลพินิจขัดต่อหลักความเสมอภาค เช่นนี้ ศาลปกครองย่อมไม่ต้องผูกพันกับคำสั่งทางปกครองนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า คำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นที่ผูกพันศาลปกครอง ส่วนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมไม่ผูกพันศาลปกครอง ศาลปกครองย่อมสามารถพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้²¹

2.3 การสิ้นสุดผลของคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งทางปกครองที่ได้แจ้งไปยังผู้รับคำสั่งแล้ว คำสั่งทางปกครองนั้นจะมีผลบังคับเรื่อยไปตราบเท่าที่ยังไม่มีการยกเลิกหรือเพิกถอน หรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนไขหรือโดยเหตุอื่น เช่น การลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองในการพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง หรือโดยองค์กรตุลาการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีที่คำสั่งทางปกครองมีเงื่อนไขสิ้นสุด คำสั่งทางปกครองนั้นย่อมสิ้นสุดลง ณ เวลาใดเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้โดยอัตโนมัติ ฝ่ายปกครองไม่จำเป็นต้องแสดงเจตนาหรือกระทำการในทางทำลายผลของคำสั่งทางปกครอง

ส่วนคำว่าเหตุอื่นในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 นี้ เป็นส่วนที่จะต้องตีความหรือพัฒนากฎหมายในเรื่องโมฆะกรรมของคำสั่งทางปกครองต่อไป ซึ่งถือว่าไม่มีผลบังคับมาตั้งแต่ต้น เช่น คำสั่งทางปกครองที่มีข้อผิดพลาดอย่างร้ายแรงและชัดแจ้งที่ไปสั่งให้ผู้รับคำสั่งกระทำการใดๆ ซึ่งเขาต้องมีความรับผิดชอบทางอาญา หรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เป็นต้น²²

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างถึงประกอบด้วย การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้บุคลากรบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้บุคลากรบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

²¹ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครองอาจารย์ชูชา, รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี, ศาสตราจารย์อรรถ จันทรมานูรณ์, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์เดือนตุลา, หน้า 176

²² กมลชัย รัตนสากววงศ์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 307

2.4 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยองค์กรฝ่ายปกครองมีทั้งคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายและคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งในหัวข้อนี้จะกล่าวถึงเฉพาะคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

2.4.1 ลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

การออกคำสั่งทางปกครองต้องกระทำภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยต้องเป็นไปตามเงื่อนไขต่างๆ ที่ฝ่ายปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามหรือที่เรียกว่า “เงื่อนไขแห่งความด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง” คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่าฝืนเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจเป็นเหตุให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นได้ ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจมีสาเหตุหลักอยู่ 4 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง คำสั่งทางปกครองที่ทาลงโดยปราศจากอำนาจ

ประการที่สอง คำสั่งทางปกครองที่ไม่กระทำตามรูปแบบหรือกระบวนการขั้นตอนที่เป็นสาระสำคัญ

ประการที่สาม คำสั่งทางปกครองที่ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หรือเรียกว่า ใช้อำนาจโดยบิดผันและ

ประการที่สี่ คำสั่งทางปกครองที่ขัดกฎหมายในประการอื่นๆ

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายถือว่าเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีคุณลักษณะพิเศษ โดยมีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ถึงแม้ว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่เมื่อได้แจ้งคำสั่งทางปกครองไปยังผู้รับคำสั่งทางปกครองแล้ว กรณีต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลใช้บังคับบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 และบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมมีผลเรื่อยไปตราบเท่าที่ยังไม่มีการลบล้างผลของคำสั่งทางปกครองโดยฝ่ายปกครองที่มีอำนาจออกคำสั่ง หรือตราบเท่าที่คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นยังไม่ได้สิ้นผลโดยเงื่อนไขหรือโดยสภาพของเรื่องเนื่องจากได้มีการปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองแล้ว หากบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลนั้นมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หากบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองละเลยไม่อุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

และระยะเวลาอุทธรณ์ได้ล่วงพ้นไปแล้ว คำสั่งทางปกครองดังกล่าวย่อมมีผลบังคับเรื่อยไป โดยไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นได้อีก คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่เป็นประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของผู้รับคำสั่ง เช่นคำสั่งลงโทษข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทางวินัย คำสั่งให้ข้าราชการออกจากราชการเพราะหย่อนความสามารถหรือมีมลทินมัวหมอง คำสั่งไม่ต่อใบอนุญาต พักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ รวมถึงคำสั่งทางปกครองอื่นใดที่กำหนดหน้าที่หรือสร้างภาระหน้าที่ให้แก่บุคคล เป็นต้น

2) คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับคำสั่ง ได้แก่ คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใด คำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการก่อตั้งสิทธิให้แก่บุคคล เช่น การอนุญาต การอนุมัติ การรับจดทะเบียน และคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นการรับรองสิทธิหรือสถานภาพของบุคคล เป็นต้น

2.4.2 การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลในทางกฎหมายแล้ว แต่มีความบกพร่องบางประการหรือเหตุที่ทำให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเป็นความบกพร่องที่ไม่รุนแรงถึงขนาด และไม่ใช้กรณีที่ต้องยกเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจเยียวยาได้ตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เมื่อฝ่ายปกครองได้ทราบถึงความไม่ชอบด้วยกฎหมาย ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะต้องพิจารณาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย นอกจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งทางปกครองหรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวอาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเองแล้ว การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจทำโดยองค์กรฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์หรือโดยองค์กรตุลาการหรือศาล ดังนี้

1) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยการริเริ่มของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งอาจเพิกถอนทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในเวลาใดๆ ก็ได้ โดยจะเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนและจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้²³

2) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรฝ่ายปกครองผู้ทรงอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์

ผู้รับคำสั่งทางปกครองมีสิทธิอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งคำสั่งทางปกครองต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่ทรงอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้หากเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหากองค์กรฝ่ายปกครองที่ทรงอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์ พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

3) การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการ

ถ้าผู้รับคำสั่งทางปกครองเห็นว่าคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วได้อุทธรณ์ต่อองค์กรฝ่ายปกครองที่ทรงอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ แต่องค์กรฝ่ายปกครองที่ทรงอำนาจในการวินิจฉัยอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยว่าคำสั่งทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้รับคำสั่งอาจนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ และเมื่อศาลปกครองได้พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น โดยจะเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน และจะกำหนดให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตก็ได้ ซึ่งเป็นการลบล้างคำสั่งทางปกครองโดยองค์กรตุลาการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

สำหรับคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งที่ใช้ลงโทษแก่ข้าราชการที่กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงเมื่อฝ่ายปกครองออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกจะต้องพ้นจากราชการทันที ไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนและเงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือนหรือเงินช่วยเหลืออื่นๆ อีกต่อไป ทำให้สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่ข้าราชการพึงได้รับในตามตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น เงินสวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล เงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษา เงินสวัสดิการสำหรับการปฏิบัติงาน

²³ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113, ตอนที่ 60 ก, วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

มาตรา 50 คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วน โดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดได้ แต่คำสั่งนั้นเป็นคำสั่งซึ่งเป็นการให้ประโยชน์แก่ผู้รับ การเพิกถอนต้องเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 51 และมาตรา 52

ในพื้นที่พิเศษ ค่าเช่าบ้าน เครื่องราชอิสริยาภรณ์ เงินตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ เป็นต้น ต้องสิ้นสุดลงทันที คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ตามคำนิยามในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539²⁴ โดยเป็นคำสั่งทางปกครองที่ส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของผู้รับคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายหรือเป็นผลลบต่อบุคคลผู้ได้รับคำสั่ง หรือที่เรียกว่า “คำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ” ฝ่ายปกครองผู้ออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงต้องออกคำสั่งภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขในการมีอำนาจออกคำสั่ง เงื่อนไขทางรูปแบบ หรือเงื่อนไขทางเนื้อหา คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ออกโดยไม่ถูกต้องตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดดังกล่าว คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจะมีผลเรื่อยไปตราบเท่าที่ยังไม่ถูกเพิกถอน แม้จะเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ตาม การเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจทำได้โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งได้มีคำสั่งเพิกถอน หรือองค์กรผู้ทรงอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ได้มีคำสั่งให้เพิกถอนในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัย หรือในกรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

3. การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีผลในทางกฎหมายเช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผลบังคับไปจนกว่าจะมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น การเพิกถอนอาจกระทำโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งทางปกครอง ฝ่ายปกครองที่มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ ศาลหรือองค์กรตุลาการ

²⁴ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก, วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

มาตรา 5 ในพระราชบัญญัตินี้

“คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า

(1) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ

3.1 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรฝ่ายปกครอง ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ได้แก่ ประเทศสหราชอาณาจักร สหรัฐอเมริกา เป็นต้น ซึ่งเป็นระบบศาลเดี่ยว ศาลยุติธรรมจะมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา คดีปกครอง หรือคดีประเภทอื่นๆ ส่วนประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายเป็นระบบศาลคู่ เช่น ฝรั่งเศส เบลเยียมและเยอรมัน เป็นต้น ศาลยุติธรรมมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะคดีแพ่งและคดีอาญาเท่านั้น ส่วนคดีปกครองให้ศาลปกครองเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี

3.1.1 ประเทศฝรั่งเศส

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองฝรั่งเศสขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง มีเงื่อนไขในการฟ้องคดี ดังนี้²⁵

1) การร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองก่อน ในกรณีที่มิมีคำสั่งทางปกครองแล้วผู้มีส่วนได้เสียสามารถรอกการฟ้องคดีต่อศาลไว้ก่อน โดยการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองขอให้ทบทวน หรือร้องเรียนตามลำดับชั้นบังคับบัญชา ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของผู้ทำคำสั่งทางปกครองพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือแก้ไขการกระทำที่ถูกต้องไ้แย้งนั้น เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีข้อมูลในการพิจารณาเพิ่มขึ้นจากการพิจารณามีคำสั่งทางปกครองและมีโอกาสพิจารณาทบทวน การร้องเรียนหรืออุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง ถือว่าเป็นสิทธิและไม่ถือเป็นเงื่อนไขของการรับคดีไว้พิจารณา การร้องเรียนนี้ไม่มีเงื่อนไขเรื่องระยะเวลา แต่เพื่อให้อายุความการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่ในกรณีที่ฝ่ายปกครองอาจยกเลิกคำสั่งทางปกครอง การร้องเรียนและการอุทธรณ์นี้ต้องดำเนินการภายในเวลาสองเดือนนับแต่วันแจ้งคำสั่งทางปกครองนั้น ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์เฉพาะเรื่องเฉพาะราย เช่น การลงโทษ หรือนับแต่วันประกาศกฎ เป็นต้น การร้องเรียนหรือการอุทธรณ์ต้องระบุคำขอให้ชัดเจน เช่น ขอให้ยกเลิก เพิกถอน หรือขอให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงนิติกรรมทางปกครอง การที่ผู้ร้องเรียนหรือผู้อุทธรณ์ไม่ระบุคำขอให้ชัดเจนจะไม่มีผลทำให้ระยะเวลาการฟ้องคดีสะดุดหยุดอยู่

2) การอุทธรณ์บังคับ เป็นกรณีที่กฎหมายบังคับให้ประชาชนต้องร้องเรียนหรืออุทธรณ์ต่อฝ่ายปกครองก่อน เช่น คดีเกี่ยวกับสัญญา คดีเกี่ยวกับภาษีอากร คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คดีเกี่ยวกับการลงโทษโดยสมพันธ์กีฬาท้องถิ่น ในกรณีที่เป็นการอุทธรณ์บังคับนี้ จะมีผลสองประการ คือ คู่กรณีไม่สามารถร้องเรียนหรืออุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองโดยวิธีการอื่นได้ และคำสั่งขององค์กรที่พิจารณาอุทธรณ์มีผลแทนที่คำสั่งเดิมที่ถูกต้องไ้แย้ง

²⁵ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง 2549, หน้า 103

3) ผู้มีส่วนได้เสียที่จะมีสิทธิฟ้องคดี คำฟ้องขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง จะต้องปรากฏว่ากฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีผลกระทบต่อผู้ฟ้องคดี โดยระบบกฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้รับรองหลักเรื่อง “สิทธิการฟ้องคดีทั่วไป” ผู้ฟ้องคดีจึงต้องแสดงให้เห็นว่าตนได้รับผลกระทบจากกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่นำมาฟ้อง จึงจะถือว่าสิทธิฟ้องคดี กล่าวคือจะต้องมีความสัมพันธ์ระหว่างผู้ฟ้องคดีกับกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น

4) ระยะเวลาการฟ้องคดี โดยทั่วไปการฟ้องคดีต่อศาลปกครองกำหนดให้ต้องฟ้องภายในสองเดือนนับแต่วันประกาศนิตินกรรมทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้น ในกรณีที่เป็นคำสั่งทางปกครองระยะเวลาเริ่มต้นนับแต่วันแจ้ง และในการแจ้งให้ทราบคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ฝ่ายปกครองต้องระบุสิทธิการฟ้องคดีและระยะเวลาการฟ้องคดีเอาไว้ด้วย

5) ลักษณะคำขอ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ศาลปกครองมีอำนาจจำกัดศาลไม่อาจกระทำการเป็นฝ่ายปกครองเสียได้ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลออกคำสั่งให้ฝ่ายปกครองหรือให้ศาลออกคำสั่งแทนฝ่ายปกครอง ศาลจะไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา แต่ศาลสามารถออกคำสั่งให้บุคคลกระทำการได้

3.1.2 ประเทศเยอรมัน

เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสาระสำคัญดังนี้²⁶

1) คำฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง เป็นคำฟ้องที่นำมาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มีสาระสำคัญคือมุ่งหมายโดยตรงต่อสิทธิ เช่น ก่อตั้งสิทธิ เปลี่ยนแปลงสิทธิ ยกเลิกสิทธิหรือระงับสิทธิในนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย เป็นต้น หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำฟ้องโต้แย้งมีเหตุผลรับฟังได้ ศาลจะยกเลิกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว การยกเลิกคำสั่งทางปกครอง โดยศาลนั้นเป็นผลโดยตรงในการก่อตั้งสิทธิด้วย

2) คำสั่งทางปกครองในฐานะที่เป็นวัตถุแห่งข้อพิพาท เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้ออกคำสั่งทางปกครองและคำสั่งทางปกครองนั้นคงดำรงอยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ได้มีการแจ้งคำสั่งทางปกครองให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบโดยชอบด้วยกฎหมาย หากคำสั่งทางปกครองได้ถูกยกเลิกไปแล้ว หรือคำสั่งทางปกครองที่เกี่ยวกับบุคคลและผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ตายลง ต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีอยู่ คำฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นจึงเป็นคำสั่งที่ไม่อาจรับไว้ได้ และก่อนยื่นฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ในกรณีนี้ทำให้ก่อนฟ้องต่อศาลจะมีคำสั่งทางปกครอง 2 คำสั่ง คือ

²⁶บรรเจิด สิงคนดี, การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน, อาจารย์นุชา รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี, ศาสตราจารย์อมร จันทรมนุรณ, กรุงเทพมหานคร, โรงพิมพ์ เดือนตุลา, หน้า 189

คำสั่งทางปกครองที่ออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองชั้นต้น และคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากศาลปกครองพิจารณาแล้วปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองที่ฟ้องต่อศาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลจะยกเลิกคำสั่งทางปกครองชั้นต้นและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายยกเว้นให้สามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองได้โดยไม่ต้องมีการอุทธรณ์คำสั่งภายในฝ่ายปกครองก่อน

3.1.3 ประเทศเบลเยียม

เงื่อนไขเกี่ยวกับการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีสาระสำคัญดังนี้²⁷

1) ผู้มีสิทธิฟ้องคดี ในการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐเบลเยียม ผู้ฟ้องคดีจะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนมีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการเพิกถอนการกระทำทางปกครอง ประโยชน์เกี่ยวข้องที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างนั้นต้องไม่ไกลกว่าเหตุและมีใช่เรื่องที่มีผลกระทบต่อพลเมืองทั่วไปทุกคน และผู้ฟ้องคดีจะต้องมีความสามารถตามกฎหมาย

2) ระยะเวลาการฟ้องคดี คดีที่ฟ้องขอเพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะต้องฟ้องภายใน 60 วัน นับแต่วันที่มีการแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยการแจ้งคำสั่งทางปกครอง ต้องกระทำถูกต้องตามแบบ และได้แจ้งภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด การแจ้งที่ไม่ถูกต้องมิได้มีผลให้คำสั่งนั้นสิ้นผลบังคับ เพียงแต่หากยังไม่มีการแจ้งให้ถูกต้องตามที่กฎหมายกำหนดระยะเวลา 60 วันสำหรับการฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐก็ยังไม่เริ่มนับ

4. การทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครอง

คดีปกครองเป็นคดีพิพาทที่คู่กรณีในคดีมีสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชน วัตถุประสงค์ที่นำมาสู่ข้อพิพาทและฟ้องคดีต่อศาลนั้นไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำทางปกครอง เกิดจากการกระทำที่ใช้อำนาจฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดสิทธิหรือหน้าที่ให้แก่ฝ่ายเอกชน อันเป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดภาระแก่ฝ่ายเอกชน การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง กระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองจึงได้กำหนดให้มีการยื่นคำขอทูลเกล้าฯ ถวายคำร้องตามคำสั่งทางปกครองเพื่อชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีเอาไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อมุ่งที่จะคุ้มครองคู่กรณีในคดี มิให้ได้รับความเสียหายจากผลของคำสั่งทางปกครองในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาล การทูลเกล้าฯ

²⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2549, หน้า 308

การบังคับตามคำสั่งทางปกครองจึงมีความสำคัญต่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ซึ่งศาลปกครองในต่างประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเยอรมัน²⁸ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เช่นกัน ดังนี้

4.1 การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองฝรั่งเศส

แนวคิดพื้นฐานของการทูลเกล้าการบังคับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองของฝรั่งเศสมีหลักการว่า “การฟ้องคดีต่อสภาแห่งรัฐไม่มีผลเป็นการระงับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่สภาแห่งรัฐสั่งเป็นอย่างอื่น” โดยหลักการนี้ปรากฏอยู่ในมาตรา L4 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครองว่า “เว้นแต่จะมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายบัญญัติไว้โดยพิเศษ การยื่นฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการระงับการบังคับการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่ศาลจะสั่งเป็นอย่างอื่น” ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีที่มาจากหลักกฎหมายที่สำคัญ 2 หลัก คือ หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจระหว่างฝ่ายปกครองและศาลปกครอง กล่าวคือ ฝ่ายปกครองเองจะต้องไม่มีอำนาจตัดสินชี้ขาด และหากให้การฟ้องคดีต่อศาลมีผลเป็นการระงับการกระทำทางปกครองจะเท่ากับศาลเข้าไปก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายปกครอง ส่วนหลักการอีกประการหนึ่ง คือ หลักที่ว่าคำสั่งทางปกครองมีผลใช้บังคับทันที ซึ่งมีสาระสำคัญว่า คำสั่งทางปกครองเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่มีผลเป็นการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสถานะทางกฎหมายของบุคคลและมีผลในทันที ประชาชนต้องเคารพและปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว การร้องเรียนหรือฟ้องคดีไม่มีผลให้ระงับคำสั่งของฝ่ายปกครอง เนื่องจากกิจกรรมของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงไม่อาจให้เอกชนคนใดคนหนึ่งมาขัดขวาง โดยมีข้อสันนิษฐานไว้ก่อนว่าคำสั่งทางปกครองชอบด้วยกฎหมาย²⁸

หลักการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง ถือเป็นหลักการที่มีเหตุผลสนับสนุนทั้งทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ แต่ก็มีข้อเสียอยู่ คือ การปล่อยให้คำสั่งทางปกครองมีผลบังคับต่อไป แม้จะมีการฟ้องคดีต่อศาล แต่ก็อาจทำให้เป็นการฟ้องคดีที่เปล่าประโยชน์ เพราะคำสั่งทางปกครองได้ส่งผลไปจนเสร็จสิ้นแล้ว แม้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และในความเป็นจริงสิ่งที่ส่งผลไปแล้วและสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วไม่อาจลบล้างได้ ในบางกรณีอาจทำให้ใกล้เคียงกับสภาพเดิมได้ด้วยการชดเชยค่าเสียหาย แต่ในบางกรณีไม่อาจดำเนินการให้กลับสู่สภาพเดิมได้และแม้แต่การเยียวยาความเสียหายด้วยการชดเชยค่าเสียหายก็อาจไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่ได้รับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอาจเป็นการเพิกถอนในทางทฤษฎีเท่านั้น แม้ว่าภายหลัง

²⁸ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา*, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2545, หน้า 51

จะมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง จะมีผลเป็นการลบล้างผลทุกสิ่งทุกอย่างที่เกิดขึ้นจากคำสั่งทางปกครองนั้น ดังนั้น หลักเรื่องการฟ้องคดีไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับจึงต้องมีกลไกมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว ศาลปกครองฝรั่งเศสมีแนวทางซึ่งเป็นข้อยกเว้นหลักการฟ้องคดีไม่มีผล เป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ด้วยการให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับได้ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นโดยศาลและข้อยกเว้นตามกฎหมายที่ให้การฟ้องคดีบางอย่างมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง ดังนี้²⁹

4.1.1 ข้อยกเว้นโดยศาล การทุเลาการบังคับโดยคำสั่งศาลแบ่งได้ 4 ประเภท คือ

1) การทุเลาการบังคับกรณีปกติ เงื่อนไขที่ศาลจะสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง มีสองประการ คือ การบังคับตามคำสั่งนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไข กับมีเหตุผลหนักแน่นและมีลักษณะที่จะทำให้ศาลปกครองสั่งเพิกถอนคำสั่งที่นำมาฟ้องคดี

2) การทุเลาการบังคับกรณีอัตโนมัติ ได้แก่ กรณีที่มีกฎหมายกำหนดเป็นพิเศษว่าบางกรณีศาลต้องมีคำสั่งทุเลาให้ตามคำขอซึ่งได้แก่ เรื่องคุ้มครองสิ่งแวดล้อม เรื่องเกี่ยวกับคำสั่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การทุเลาการบังคับกรณีชั่วคราว เป็นมาตรการลูกที่มาตรการทุเลาการบังคับปกติอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับเสรีภาพขั้นพื้นฐานและการควบคุมอาคารและสิ่งแวดล้อม

4) การทุเลาการบังคับกรณีฉุกเฉิน มาตรการนี้จะต้องมีความจำเป็นเร่งด่วน ผู้พิพากษานายเดียวสามารถสั่งทุเลาการบังคับได้โดยเฉพาะหากเป็นการคุ้มครองเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะถูกระทบกระเทือนอย่างร้ายแรงจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองศาลต้องมีคำสั่งภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่มีคำขอ

ตามมาตรา L 521-1 แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยศาลปกครอง การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง แม้จะเป็นคำสั่งปฏิเสธ หากมีการขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับทั้งหมดหรือบางส่วนได้ หากปรากฏว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน และมีเหตุอันควรเชื่อว่าคำสั่งนั้นไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมาย และให้การทุเลาการบังคับเป็นอันสิ้นสุดเมื่อศาลมีคำพิพากษาในประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองดังกล่าวแล้ว ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งได้หากเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

²⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2549, หน้า 53-54

ประการที่หนึ่ง การขอให้ศาลทูลเกล้าการบังคับจะเกิดขึ้นได้เฉพาะกรณีที่เป็นการฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง

ประการที่สอง ศาลจะรับคำร้องขอทูลเกล้าได้ต่อเมื่อคำฟ้องหลักเป็นคำฟ้องที่ศาลอาจรับไว้พิจารณาเท่านั้น

ประการที่สาม ศาลจะมีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับได้ต่อเมื่อปรากฏว่าเป็นเรื่องจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุผลอันควรเชื่อว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ในเรื่องความจำเป็นเร่งด่วนนั้น สภาแห่งรัฐได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ศาลจะถือว่ามีความจำเป็นเร่งด่วน เมื่อคำสั่งทางปกครองที่ถูกโต้แย้งนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างทันทีและร้ายแรงเพียงพอต่อประโยชน์สาธารณะหรือสถานะหรือประโยชน์ของผู้ร้อง โดยต้องพิจารณาในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัย (objectivement) และคำนึงถึงสถานการณ์โดยรวมในแต่ละกรณี

ประการที่สี่ การทูลเกล้าการบังคับเป็น “อำนาจ” ของศาล ศาลจะใช้ดุลพินิจให้ทูลเกล้าการบังคับหรือไม่ก็ได้

4.1.2 ข้อยกเว้นตามกฎหมาย

1) การฟ้องคดีโต้แย้งคำสั่งอนุญาตหรือปฏิเสธการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อกฎหมายซึ่งสั่งโดยฝ่ายปกครอง

2) การฟ้องคดีโต้แย้งการดำเนินการทำประชาพิจารณ์เกี่ยวกับโครงการรวมคอมมูน

3) การฟ้องคดีโดยผู้มีความเชื่อทางศาสนาหรือตั้งมั่นในมโนธรรมสำนึกในการไม่ใช้อาวุธเพื่อโต้แย้งคำสั่งปฏิเสธคำขอ (ที่จะไม่ไปอยู่ในหน่วยงานทหารที่ใช้อาวุธ) ที่สั่งโดยรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านกองทัพ เป็นต้น

4.2 การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองเยอรมัน

ประเทศเยอรมันถือว่ามาตรการในการคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองเป็นหลักการสำคัญที่มีหลักการมาจากกฎหมายพื้นฐานที่ถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ซึ่งกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการถูกล่วงละเมิดจากการกระทำที่เกิดจากการใช้อำนาจมหาชนให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเยอรมันได้ขยายความหมายของการคุ้มครองสิทธิอย่างมีประสิทธิภาพว่าหมายถึง การคุ้มครองสิทธิให้เหมาะสมแก่เวลาหรือในเวลาที่ถูกต้อง ซึ่งสิทธิของประชาชนในการที่จะได้รับความรับการคุ้มครอง โดยองค์กรตุลาการได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญเยอรมัน (Basic Law of 1949) มาตรา 19วรรคสี่ โดยมีหลักสำคัญ 2 ประการ คือ

ประการที่หนึ่ง สิทธิของประชาชนจะต้องได้รับการคุ้มครองอย่างครบถ้วนโดยองค์กรตุลาการ กล่าวคือ ปัจเจกชนจะต้องได้รับความคุ้มครองจากศาลในกรณีที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอันมีลักษณะเป็นการล่วงละเมิดสิทธิส่วนบุคคล ซึ่งการล่วงละเมิดสิทธินั้นมิได้จำกัดอยู่เพียงสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ แต่รวมไปถึงสิทธิต่างๆ ที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายลำดับอื่นๆ ด้วย

ในระบบกฎหมายเยอรมัน ศาลปกครองมีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางปกครองทุกคดี เว้นแต่จะมีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ขึ้นสู่ศาลพิเศษอื่น โดยศาลปกครองจะให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลยิ่งกว่าการนำกฎหมายมาบังคับใช้ในเชิงภาวะวิสัย ซึ่งแนวคิดดังกล่าวจะแตกต่างจากศาลปกครองฝรั่งเศสที่ถือการให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นเพียงภาระหน้าที่ในลำดับรองเท่านั้น

ประการที่สอง การให้ความคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการต้องมีผลบังคับในทางปฏิบัติ การให้ความคุ้มครองของศาลจะต้องสามารถเยียวยาแก้ไขความเดือดร้อนให้ประชาชนได้อย่างทันท่วงที ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลถือเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้การให้ความคุ้มครองโดยองค์กรตุลาการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในหลายๆ ครั้งที่ศาลใช้เวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนานเกินไป ทำให้ไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้อย่างเต็มที่หรือในบางกรณีไม่อาจคุ้มครองได้เลย ด้วยเหตุนี้ ศาลจึงพยายามหามาตรการที่จะเข้าไปแทรกแซงการดำเนินงานของรัฐก่อนที่การกระทำใดๆ ของรัฐจะสร้างความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขให้กับผู้ฟ้องคดีได้ ศาลจึงได้กำหนดมาตรการชั่วคราวก่อนพิพากษาหรือมาตรการบางประการที่มีผลเป็นการป้องกันความเสียหายแก่ปัจเจกบุคคลจนไม่อาจเยียวยาแก้ไขในภายหลัง³⁰

การที่ศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวมิใช่กรณีที่ทำให้คาดการณ์ถึงผลแพ้ชนะในคดีได้ ซึ่งในการขอคุ้มครองชั่วคราวผู้ขอจะต้องแสดงให้ศาลเชื่อได้ว่าตนมีสิทธิเรียกร้องตามกฎหมายอย่างไร และคำขอคุ้มครองชั่วคราวมีความจำเป็นที่จะแก้ไขความเดือดร้อนของตนในทันที ศาลปกครองจะต้องมีการกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาเพื่อบรรเทาทุกข์ให้กับผู้เสียหายในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และมีได้ใช้เพื่อเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนเท่านั้น ในบางกรณีศาลปกครองอาจสั่งให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิหน้าหน้าที่บางประการก็ได้

³⁰ อภิรดี สุทธิสมณ์, มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง, ปริญญาานิพนธ์การศึกษามหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีของศาลปกครองเยอรมัน ได้วางหลักในการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวในคดีปกครองไว้ตามมาตรา 123 VwGO ไว้ว่าในคดีที่มีการยื่นคำร้องต่อศาลศาลสามารถที่จะออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ แม้จะเป็นเวลาก่อนฟ้องคดีก็ตาม คดีปกครองที่ศาลอาจออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวได้ ได้แก่ คดีฟ้องให้ออกคำสั่งทางปกครอง คดีฟ้องให้กระทำการหรือคดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิ

สำหรับการดูแลการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง โดยหลักแล้วคำสั่งทางปกครองซึ่งออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีผลบังคับทันทีเมื่อได้แจ้งให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองทราบ กรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองใดที่มีผลเป็นการสร้างหลักเกณฑ์ฝ่ายเดียวและคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ได้สร้างภาระหรือความเสียหายให้แก่ผู้รับคำสั่ง มาตรา 80 VwGO วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดว่าในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวต่อฝ่ายปกครองที่ดี หรือได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นก็ดี จะมีผลเป็นการดูแลการบังคับตามคำสั่งทางปกครองทันที แม้ถึงว่าจะไม่มีคำร้องขอให้ดูแลการบังคับก็ตาม โดยจะมีผลให้การบังคับตามคำสั่งทางปกครองต้องระงับหรือชะลอเป็นการชั่วคราว ฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองนั้นได้จนกว่าศาลปกครองจะมีคำพิพากษาว่าคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องต่อศาลนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจึงมีผลเป็นการดูแลการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย

อย่างไรก็ดี การออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวดังกล่าวได้กำหนดข้อยกเว้นหลักการดูแลการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้โดยปริยายเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ไว้ 3 กรณีดังนี้³¹

กรณีที่ 1 กรณีคำสั่งให้ชำระเงิน ค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรต่างๆ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การวางแผนงบประมาณของฝ่ายปกครองมีผลกระทบจากการดูแลการบังคับตามคำสั่งอันเกิดจากการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง หรือการฟ้องคดีและมีการขอให้ออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเพื่อดูแลการบังคับให้ชำระเงินดังกล่าว

กรณีที่ 2 คำสั่งและมาตรการของเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งโดยสภาพไม่อาจดูแลการบังคับตามคำสั่งได้ ได้แก่ คำสั่งหรือมาตรการที่เกี่ยวกับการทำหน้าที่ในการคุ้มครองความปลอดภัยหรือปราบปรามอาชญากรรม เป็นต้น ซึ่งไม่รวมถึงคำสั่งหรือมาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในทางปกครอง เช่น คำสั่งในการตรวจสอบสถานบริการ การตรวจคนเข้าเมือง หรือตำรวจทางหลวง เป็นต้น

³¹บรรเจิด สิงคนดี, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 102

กรณีที่ 3 เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งได้กำหนดให้มีการบังคับตามคำสั่งนั้น โดยเร่งด่วนเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นลายลักษณ์อักษรถึงความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าว แต่ในกรณีที่เป็นการผูกเงินเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือกรณีที่กั้นตรรกะกำลังจะเกิดขึ้นอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่ออนามัย ทรัพย์สินหรือต่อชีวิตของบุคคล กรณีเหล่านี้ไม่จำเป็นต้องให้เหตุผลเป็นกรณีพิเศษ

4.3 การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองเบลเยียม

การยื่นฟ้องคดีปกครองมิได้มีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง แต่หากมีคำขอผูกเงิน สภาแห่งรัฐมีอำนาจสั่งให้ฝ่ายปกครองดำเนินการใดๆ ตามความจำเป็นเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของกลุ่มความในคดี ในกรณีการสั่งคำขอผูกเงิน การสั่งระงับการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจะมีผลชั่วคราวหนึ่งเท่านั้น การอนุญาตให้มีการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง จะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่ากฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้นมีข้อบกพร่องอันเป็นเหตุเพียงพอที่จะทำให้อีกฝ่ายฟ้องต่อไปได้ ประกอบกับการปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองจะนำมาซึ่งความเสียหายอันยากต่อการแก้ไขเยียวยาในภายหลัง โดยต้องมีลักษณะดังนี้³²

1. ผู้ร้องต้องแสดงให้เห็นชัดว่าจะเกิดความเสียหายขึ้นอย่างแน่นอน มิใช่เพียงการสันนิษฐานเอาเองเท่านั้น

2. ความเสียหายที่เกิดเป็นความเสียหายส่วนตัวของผู้ร้อง

3. เป็นความเสียหายขั้นร้ายแรง

4. เป็นความเสียหายที่ยากต่อการแก้ไขเยียวยา

นอกจากนี้ ผู้ร้องอาจกล่าวอ้างความเสียหายต่อจิตใจเพื่อขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง แต่จะนำมาเป็นข้อกล่าวอ้างได้เฉพาะในกรณีที่พิเศษจริงๆ เท่านั้น เช่น ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองกระทบต่อเกียรติยศ ชื่อเสียง หรือการเป็นที่ยอมรับในสังคมหรือแวดวงวิชาชีพของผู้ร้อง

โดยสรุป การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองเป็นวิธีการคุ้มครองชั่วคราวที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ที่มีผลเป็นการชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีไว้ชั่วคราวในระหว่างที่รอการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ซึ่งเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิคู่กรณีในคดีที่ได้รับผลของคำสั่งทางปกครองมิให้ได้รับความเสียหายจากการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของฝ่ายปกครองที่มีอำนาจเหนือฝ่ายเอกชน ถ้าหากกระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้ดำเนินไปโดยปราศจากการทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่ง

³² สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2549, หน้า 314

ทางปกครองแล้ว ท้ายที่สุดแม้ศาลจะพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองก็ไม่อาจคุ้มครองสิทธิของ คู่กรณีได้ ทั้งยังส่งผลต่อการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง การทุเลาการบังคับตามคำสั่ง ทางปกครองจึงเป็นกระบวนการพิจารณาที่จำเป็นและมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ศาลปกครองฝรั่งเศส เยอรมัน และเบลเยียม ได้กำหนดการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เช่นกัน แต่มี หลักเกณฑ์และผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน โดยศาลปกครองฝรั่งเศสและเบลเยียม กำหนดให้ การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นเหตุให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครอง อาจมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองต่อเมื่อการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นยาก แก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และมีเหตุผลหนักแน่นเพียงพอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำสั่ง ทางปกครองนั้น ส่วนศาลปกครองเยอรมันกำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอน คำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองโดยปริยาย

5. คำพิพากษาศาลปกครองต่างประเทศที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วย กฎหมาย

5.1 ประเทศฝรั่งเศส

ในการใช้อำนาจของผู้พิพากษาศาลปกครอง ผู้พิพากษาจะไม่ล่วงเข้าไปทำตัว เป็นฝ่ายปกครองเสียเอง ผู้พิพากษามีอำนาจเพียงเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนการกระทำที่ถูกต้องได้แย้ง เท่านั้น คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย มีหลักการ มาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐที่พิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก่อให้เกิดผลโดยปริยายที่ไม่ได้กำหนดไว้ในคำพิพากษา ดังนี้

ประการที่หนึ่ง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายจะมีผล ย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่ง และต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอน ได้สูญสิ้นผล ทางกฎหมายไปทั้งในอดีตหรือในอนาคต โดยฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้ทุกอย่างกลับคืน สู่สถานะเดิมเสมือนไม่เคยมีคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่เลย การทำให้กลับสู่สถานะเดิม มักใช้ในคดี พิพาทเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลภาครัฐ เช่น กรณีที่ศาลเพิกถอนคำสั่งไล่ข้าราชการผู้หนึ่งออก ก็ต้องถือเสมือนว่าข้าราชการผู้นั้นไม่เคยถูกออกจากราชการเลย ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อ ข้าราชการผู้นั้นเสมือนว่าเขาได้ปฏิบัติราชการต่อเนื่องมาโดยตลอดตั้งแต่วันที่มิคำสั่งไล่ออกจนถึง วันที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออกดังกล่าว ฝ่ายปกครองต้องคืนสถานะเดิมในทางราชการ ในระหว่างที่ข้าราชการผู้นั้นถูกไล่ออก ซึ่งจะมีผลให้ในช่วงเวลาที่ถูกไล่ออก หากเขายังคงปฏิบัติ

หน้าที่อยู่ เขาอาจมีสิทธิได้รับแต่งตั้ง เลื่อนขั้นเงินเดือน เลื่อนตำแหน่ง การกลับสู่สถานะเดิมในทางอาชีพ จะต้องพิจารณาจากกฎ ระเบียบ ที่เกี่ยวข้อง³³

ประการที่สอง การเพิกถอนอำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองที่จะต้องออกคำสั่งใหม่มาทดแทนคำสั่งเดิม เมื่อศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองแล้วย่อมถือว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่เคยมีอยู่เลย ซึ่งบางกรณีความไม่มีอยู่ของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว อาจส่งผลในตัวของมันเองโดยฝ่ายปกครองไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองขึ้นมา ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเดิมถูกเพิกถอนเนื่องจากออกโดยไม่มีอำนาจหรือไม่ปฏิบัติตามรูปแบบ ขั้นตอนที่กำหนดไว้ เมื่อฝ่ายปกครองดำเนินการจัดให้มีการแก้ไขไปตามอำนาจ หรือได้ปฏิบัติตามรูปแบบขั้นตอนที่กำหนดไว้แล้ว ฝ่ายปกครองย่อมออกคำสั่งทางปกครองใหม่ที่มีเนื้อหาเหมือนคำสั่งทางปกครองเดิมที่ถูกเพิกถอนแทนก็ได้ คำสั่งทางปกครองใหม่ที่ออกทดแทนคำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนไป ต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลัง คำสั่งทางปกครองที่ออกใหม่จะมีผลบังคับใช้ในอนาคต และการออกคำสั่งทางปกครองจะต้องคำนึงถึงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันด้วย

ประการที่สาม การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันหนึ่งอาจมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอื่นๆ การที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองแล้ว ย่อมส่งผลให้ฝ่ายปกครองจะต้องลบล้างคำสั่งทางปกครองทุกคำสั่งที่ออกโดยเหตุผลเดียวกันกับคำสั่งที่ถูกพิพากษาให้เพิกถอน โดยส่วนมากจะเป็นคำสั่งที่ออกตามกฎหมายหรือระเบียบที่ถูกเพิกถอน หรือคำสั่งอื่นที่ประกอบไปด้วยเหตุอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุเดียวกับคำสั่งที่ถูกเพิกถอน

อย่างไรก็ดี การเพิกถอนคำสั่งย่อยอื่น ๆ นั้น ยังมีข้อจำกัดอยู่ โดยเฉพาะคำสั่งที่มีผลเฉพาะรายอันเป็นการก่อตั้งสิทธิหรือคำสั่งที่กำหนดให้สิทธิแก่ผู้รับประโยชน์ โดยเมื่อพ้นกำหนด 4 เดือนแล้ว จะไม่สามารถเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวได้ ถึงแม้ว่าจะขัดกับคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันความมั่นคงในสถานะของกฎหมาย³⁴

สำหรับการเพิกถอนคำสั่งให้ข้าราชการพ้นจากตำแหน่งแม้จะมีผลให้ถือว่าข้าราชการผู้นั้นไม่เคยพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ก็ตาม แต่ในความเป็นจริงในระหว่างที่พ้นจากราชการข้าราชการผู้นั้นย่อมมิได้ปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้น สภาแห่งรัฐจึงวางหลักไว้ในคำพิพากษาว่า ให้จ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการนั้นเฉพาะในกรณีที่ข้าราชการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่จริงเท่านั้น ข้าราชการดังกล่าวมีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายตามความเป็นจริงพร้อมดอกเบี้ยที่เกิดจากการให้พ้นจาก

³³ Mille Célia VEROT, ผลของคำพิพากษา, ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3, กฎหมายปกครอง ภาควิชาบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม, 2548, หน้า 287

³⁴ Mille Célia VEROT, เรื่องเดียวกัน, หน้า 289

ตำแหน่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ค่าเสียหายจากการที่ต้องย้ายที่อยู่อาศัย หรือต้องใช้เวลานานกว่าจะหางานใหม่ได้ ค่าเสื่อมเสียชื่อเสียง แต่หากข้าราชการมีรายได้จากการทำงานอื่น หรือได้รับบำเหน็จบำนาญจะต้องนำรายได้ดังกล่าวหักออกจากค่าเสียหายที่จะต้องจ่ายด้วย นอกจากนี้ ในการคำนวณค่าเสียหายจะต้องนำระดับความร้ายแรงของความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งที่ถูกเพิกถอนและพฤติกรรมของข้าราชการผู้รับคำสั่งมาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งบางกรณีข้าราชการนั้นอาจไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายก็ได้ เนื่องจากมีพฤติกรรมที่ถือว่ามีความผิดร้ายแรง นอกจากนี้ ยังมีข้อยกเว้นอื่นๆ อีก เช่น การมีผลย้อนหลังอาจขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากถือว่าการเพิกถอนคำสั่งมีผลย้อนหลังอย่างเคร่งครัดแล้ว จะกลายเป็นว่าไม่มีการออกคำสั่งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดและไม่อาจออกคำสั่งได้อีก เพราะพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว ดังนั้น จึงต้องถือว่าคำพิพากษาของศาลมีผลเพียงการยกเลิกคำสั่งดังกล่าว แต่ไม่มีผลย้อนหลัง และฝ่ายปกครองสามารถออกคำสั่งเพื่อแก้ไขคำสั่งที่ถูกยกเลิกตามระยะเวลาที่ศาลกำหนด

5.2 ประเทศเยอรมัน

การฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเพื่อให้บุคคลดำเนินการ การฟ้องคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เมื่อศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครอง จะมีผลโดยตรงต่อการออกคำสั่งทางปกครอง โดยไม่ต้องมีการดำเนินการบังคับตามคำพิพากษา เพราะคำสั่งทางปกครองที่ขัดแย้งกับคำพิพากษานั้นย่อมถูกยกเลิกไปโดยปริยายตามคำพิพากษาของศาล การบังคับคดีตามคำพิพากษาเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น จะมีเฉพาะการบังคับให้คดีใช้ค่าธรรมเนียมศาล³⁵

การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเยอรมันได้กำหนดการบังคับคดีเป็น 2 ประเภท คือ การบังคับคดีที่เป็นประโยชน์ต่อองค์กรของรัฐและการบังคับคดีที่เป็นภาระต่อองค์กรของรัฐ การบังคับฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง ถือได้ว่าเป็นการบังคับคดีที่เป็นผลเสียต่อองค์กรของรัฐ หมายถึงกรณีที่ต้องบังคับแก่สหพันธรัฐ มลรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งอาจแบ่งกรณีการบังคับคดีที่เกี่ยวข้องกับการชำระเงิน เช่น คำพิพากษา ที่ศาลสั่งเพิกถอนนิติกรรมทางปกครอง และมีการเยียวยาโดยให้ฝ่ายปกครองชำระเงิน หรือกรณีที่ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครองตามมาตรา 172VwGO อีกกรณีหนึ่ง คือ กรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ฝ่ายปกครองกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดตามหน้าที่หรือสั่งให้ฝ่ายปกครองใช้วิธีการทุเลาการบังคับคดีตามนิติกรรมทางปกครอง แต่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตาม จึงต้องมีการบังคับคดี

³⁵ บรรเจิด สิงคนดี, การบังคับคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3, กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม, 2548, หน้า 305

อย่างไรก็ดี บทบัญญัติมาตราดังกล่าว ไม่ได้มีความสำคัญมากนักเนื่องจากประเทศที่ปกครองโดยระบบนิติรัฐนั้น จะเป็นที่ชัดเจนอยู่แล้วว่าองค์กรของรัฐจะต้องปฏิบัติตามความผูกพันของตนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กระทำการตามที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา โดยหลักทั่วไปแล้วเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบในเรื่องดังกล่าว และต้องถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความบกพร่องต่อหน้าที่³⁶

5.3 ประเทศเบลเยียม

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐมีผลบังคับในทันที การบังคับตามคำวินิจฉัยเป็นกรณีที่รัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ โดยคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองให้พิมพ์เผยแพร่โดยมีรูปแบบพิธีการเช่นเดียวนิติกรรมทางปกครอง

คำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดทำให้คำสั่งทางปกครองนั้น ไม่มีค่าบังคับอีกต่อไป มีค่าบังคับในทันทีและเป็นไปโดยตัวของมันเอง และต้องถือว่าการกระทำนั้นไม่เคยปรากฏอยู่เลย วัตถุประสงค์จึงไม่ถูกระทบอีกต่อไปและกลับคืนสู่สถานะเดิมโดยไม่จำเป็นต้องบังคับคดีแต่อย่างใด ภายหลังจากที่มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำทางปกครอง ฝ่ายปกครองจะอยู่ในสถานะเดิมก่อนที่จะมีการทำนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองนั้นๆ ในบางกรณีฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติหรือละเว้นปฏิบัติ หรือกฎหมายอาจเปิดช่องให้ฝ่ายปกครองมีทางเลือกที่จะเริ่มกระบวนการขึ้นใหม่อีกครั้ง โดยหลีกเลี่ยงข้อบกพร่องที่สภาแห่งรัฐได้เคยมีคำวินิจฉัยประเด็นนั้นไว้แล้วก็ได้ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยยังก่อให้เกิดข้อผูกมัดให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการในกรณีที่กฎหมายหรือกฎระเบียบบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองอันใหม่ ฝ่ายปกครองอาจออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองอื่นที่มีผลเป็นอย่างเดียวกัน และสามารถมาแทนกันได้ แต่ฝ่ายปกครองอาจออกนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองใดๆ มาแทนได้ หากความบกพร่องของนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครองเดิมนั้น มีสาเหตุมาจากการละเมิดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะทำนิติกรรมหรือคำสั่งทางปกครอง³⁷

³⁶ กมลชัย รัตนสากววงศ์, การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2547, หน้า 154

³⁷ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์รายงานการศึกษาวิจัย วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2549, หน้า 324-325

6. ผลแห่งคำพิพากษา

ตามหลักกฎหมายทั่วไปที่สืบเนื่องมาจากหลักนิติรัฐ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาในคดีใดแล้ว ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่หรือความผูกพันที่ต่อคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษานั้น และส่งผล ในทางปฏิบัติสองประการ³⁸ คือ

ประการที่หนึ่ง หลักผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาล กล่าวคือ คำสั่งหรือคำพิพากษา ของศาลมีลักษณะเป็นที่สุดและเด็ดขาด คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด หมายความว่า สิ่งที่กำหนดไว้ใน คำพิพากษามีลักษณะเป็นหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม การเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขคำสั่งหรือคำพิพากษา ของศาลจะทำได้ก็แต่โดยศาลที่อยู่ในลำดับชั้นที่สูงกว่าเท่านั้น

ประการที่สอง ผลของคำวินิจฉัยของศาลจะผูกพันฝ่ายปกครองและคู่กรณีให้ต้อง เคารพและปฏิบัติตาม เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วจะถือว่า การกระทำใดของฝ่ายปกครองที่ขัดหรือ แย้งกับคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย ซึ่งสภาแห่งรัฐ ของฝรั่งเศสได้วางหลักไว้ว่าการกระทำที่ฝ่าฝืนคำวินิจฉัยของศาลเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วย กฎหมายอันเป็นลักษณะเดียวกับการฝ่าฝืนรัฐบัญญัติ ซึ่งคำวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นการยอมรับหลัก ผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาล ในฐานะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป นิติกรรมทางปกครองใด ของฝ่ายปกครองหากออกมาโดยขัดหรือแย้งกับหลักดังกล่าวก็จะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้ยืนยันหลักนี้มาโดยตลอด หากฝ่ายปกครอง และคู่กรณีไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาล ยังก่อให้เกิดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองตามมาด้วย ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ต้องบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้แก่ผู้ชนะคดี การ ปฏิเสธการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลให้แก่ผู้ชนะคดี ถือเป็นการละเมิดที่ก่อให้เกิด ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง แต่ในกรณีที่มีการบังคับคดีอาจก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง การปฏิเสธไม่บังคับคดีของฝ่ายปกครองไม่เป็นการผิด แต่กรณีก็มีได้เป็นเหตุให้ยกเว้นความรับผิด ของฝ่ายปกครอง โดยฝ่ายปกครองยังต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ชนะคดีในฐานความรับผิด โดย ปราศจากความรับผิด ด้วยเหตุผลว่าเพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ฝ่ายปกครอง จึงไม่บังคับคดีแก่ผู้ชนะคดี ในการนี้ผู้ชนะคดีต้องรับภาระสาธารณะมากกว่าประชาชนคนอื่นในการ รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ฝ่ายปกครองจึงต้องเยียวยาชดใช้ให้แก่ผู้ชนะคดี

นอกจากนี้ คำพิพากษาของศาลจะต้องมี “อำนาจบังคับ” กล่าวคือ จะมีการฝ่าฝืนหรือ โต้แย้งคำพิพากษามีได้ เพราะมิฉะนั้นแล้วการพิพากษาคดีจะไม่เกิดประโยชน์อย่างใดเลย และเมื่อศาล

³⁸ บุนผา อัครพิมาน, *หลักกฎหมายทั่วไป*, วารสารวิชาการศาลปกครอง, ปีที่ 5, ฉบับที่ 1, ม.ค. – เม.ย. 2548, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 19-20

มีคำพิพากษาในเรื่องใดแล้ว จะนำเรื่องเดิมมาฟ้องต่อศาลอีกไม่ได้ ซึ่งหลักนี้จะใช้บังคับเฉพาะกับคำพิพากษาที่เป็นกรณีวินิจฉัยในเนื้อหาหรือคำฟ้องหลักของคดีเท่านั้น สำหรับขอบเขตอำนาจบังคับของคำพิพากษานั้น อำนาจบังคับมิได้มีผลในส่วนของผลของคำพิพากษาเท่านั้น แต่รวมถึงเหตุผลสนับสนุนที่ก่อให้เกิดผลเช่นนั้นด้วย เช่น กรณีศาลเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย เนื่องจากคำสั่งลงโทษไม่เปิดโอกาสให้ผู้ถูกลงโทษได้โต้แย้งหรือรับทราบข้อเท็จจริง เหตุผลหรือข้อเท็จจริงที่ว่าไม่เปิดโอกาสให้โต้แย้งหรือรับทราบข้อเท็จจริงนั้น อยู่ในขอบเขตของอำนาจบังคับตามคำพิพากษานั้นด้วย คือ ผูกพันทั้งฝ่ายปกครองและศาลปกครองที่ต้องเคารพโดยจะโต้แย้งทั้งผลและเหตุต่อไปอีกไม่ได้³⁹ อำนาจบังคับของคำพิพากษามีลักษณะที่แตกต่างกัน 2 ลักษณะ คือ

1) อำนาจบังคับสัมพัทธ์ (relative) ได้แก่ กรณีที่คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคู่ความในคดีที่จะโต้แย้งผลของคำพิพากษาไม่ได้อีกต่อไป ยกเว้น มีกฎหมายบัญญัติให้มีการพิจารณาพิพากษาบางคดีใหม่ได้ โดยอำนาจบังคับตามคำพิพากษาจะเกิดขึ้นเฉพาะแต่ในส่วนของผู้ที่เป็นวัตถุของคำพิพากษา คือจะต้องเป็นคำขออย่างเดียวกัน โดยอาศัยเหตุอย่างเดียวกันและเป็นคำขอของคู่ความในฐานะเดียวกัน

2) อำนาจบังคับเด็ดขาด (absolute) ได้แก่กรณีที่คำพิพากษานั้นมีผลผูกพันทุกองค์กรณีไม่ว่าจะเป็นศาลหรือฝ่ายปกครองก็ไม่อาจตรวจสอบหรือเปลี่ยนแปลงได้ และเอกชนทุกคนสามารถยกขึ้นอ้างอิงเป็นการทั่วไปได้ คำพิพากษาศาลปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดนี้ ได้แก่ คำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งใดแล้ว ต้องถือว่ากฎหรือคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย และต้องนำความไม่ชอบด้วยกฎหมายมาเป็นฐานในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับคำสั่งนั้นไม่ว่าจะเป็นการฟ้องขอให้ชดใช้ค่าเสียหาย เพราะเหตุละเมิด หรือการฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองอื่น

โดยที่คำพิพากษามีอำนาจบังคับ ดังนั้น เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาอย่างใดแล้ว จะต้องมีการปฏิบัติตามคำพิพากษา ไม่ว่าจะคำพิพากษานั้นจะมีเนื้อหาเป็นการกำหนดให้คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และโดยหลักแล้วแม้ว่าศาลจะไม่ได้ออกคำสั่งบังคับ (injunction) คู่ความฝ่ายที่แพ้คดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโดยไม่อาจยกข้ออ้างใดๆ ที่จะปฏิเสธไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ ซึ่งในเรื่องนี้ สภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้มีคำพิพากษาวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การแจ้งผลคำพิพากษาเป็นการเพียงพอที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาแล้ว และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาอันสมควร หากไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาดังกล่าวจะก่อให้เกิด

³⁹ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2549, หน้า 216-217

ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง⁴⁰ สำหรับคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ผู้พิพากษาศาลปกครองมีอำนาจบังคับเหนือฝ่ายปกครอง โดยสามารถมีคำสั่งเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองได้ แต่การใช้อำนาจของผู้พิพากษาดังกล่าวก็มีข้อจำกัดบางประการ ผู้พิพากษาไม่อาจก้าวล่วงไปทำตัวเสมือนฝ่ายปกครองเสียเอง ผู้พิพากษามีอำนาจเพียงเพิกถอนหรือไม่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เหตุแห่งการฟ้องคดีเท่านั้น ฝ่ายปกครองยังคงมีอิสระในการตัดสินใจว่าจะออกคำสั่งทางปกครองใหม่ให้ถูกต้องหรือไม่⁴¹

คำพิพากษาศาลปกครองจะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ⁴²

ประการที่หนึ่ง มีลักษณะเป็น “คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด” โดยในคำพิพากษาศาลได้กำหนดสิ่งที่คู่กรณีในคำพิพากษาต้องปฏิบัติตาม และคู่กรณีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสิ่งที่กำหนดในคำพิพากษารบเท่าที่คำพิพากษายังมิได้ถูกกลับ แก้โดยการอุทธรณ์หรือฎีกา คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดจะเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและอ่านหรือทำให้ปรากฏต่อสาธารณะ และจะมีผลบังคับต่อเมื่อได้แจ้งคำพิพากษาแก่คู่ความทุกฝ่ายแล้ว ลักษณะที่ทำให้เห็นว่าคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ก็คือ ข้อความในตอนท้ายของคำพิพากษาศาลจะระบุข้อความว่า “ให้เพิกถอนคำสั่ง...” หรือ “ให้ยกคำฟ้อง” เป็นต้น ซึ่งเป็นลักษณะที่ทำให้เห็นได้ว่าคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด และในคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดยังประกอบไปด้วยการให้เหตุผลในคำพิพากษา อันเป็นการแสดงให้เห็นลักษณะของการมีค่าบังคับในตัวของคำพิพากษาเอง และการให้เหตุผลไว้ในคำพิพากษาถือว่ามีส่วนสำคัญที่จะสร้างความเข้าใจแก่ฝ่ายปกครองว่าควรต้องปฏิบัติตามอะไรเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา

อย่างไรก็ดี คำพิพากษาของศาลมิได้มีลักษณะเสร็จเด็ดขาดทุกกรณีไป เช่น คำพิพากษาในกรณีเร่งด่วนหรือฉุกเฉิน คำขอมาตรการคุ้มครองชั่วคราวเพื่อทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากการพิพากษาในกรณีดังกล่าว เป็นกรณีที่ศาลอาจมีข้อสงสัยในความชอบด้วยกฎหมาย

ของคำสั่งเหล่านั้น คำพิพากษาในกรณีดังกล่าวจึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด นอกจากนี้ คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด มิได้มีระดับความเคร่งครัดเท่าเทียมกันไปทุกๆ คำพิพากษา คำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดที่ชี้ยันได้กับบุคคลทั่วไป ได้แก่ คำพิพากษาเพิกถอนกฎ หรือคำสั่งทางปกครองต่างๆ โดยเมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด กฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้นจะไม่มีค่าบังคับทางกฎหมายอีกต่อไป

⁴⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ*, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, 2549, หน้า 270-271

⁴¹ Mlle Célia VEROT, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 283

⁴² Mlle Célia VEROT, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 284

ประการที่ 2 “ค่าบังคับ” คำพิพากษาของศาลจะมีค่าบังคับทันที แม้ว่าในคดีนั้นคู่กรณีจะได้ยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาก็ตาม เนื่องจากการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกามีได้มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา แต่ในบางกรณีการอุทธรณ์ก็มีผลให้เป็นการทุเลาการบังคับตามคำพิพากษา ซึ่งเป็นกรณีที่พบน้อยมาก

7. การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

ตามหลักทั่วไปแล้วคำพิพากษาจะมีผลผูกพันเฉพาะคู่กรณี แต่สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งทางปกครองจะมีผลเป็นการทั่วไปต่อทุกคนมิใช่เฉพาะคู่กรณีเท่านั้น และมีผลบังคับแก่ฝ่ายปกครอง โดยที่ฝ่ายปกครองไม่มีสิทธิปฏิเสธ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐซึ่งมีลักษณะอันเป็นที่สุดหรือคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาด ซึ่งคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดเป็นที่สุดตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาและอ่านหรือทำให้ปรากฏต่อสาธารณะ แต่จะมีผลบังคับต่อเมื่อได้แจ้งคำพิพากษาแก่คู่ความแต่ละฝ่ายแล้ว⁴³ และเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้วฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่จะต้องทำให้เกิดผลตามคำพิพากษาโดยการปฏิบัติตามที่คำพิพากษากำหนดไว้ ซึ่งในกรณีที่ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนการกระทำทางปกครอง โดยศาลจะระบุในคำพิพากษาว่าให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น แต่คำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนอกจากจะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้นแล้ว การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าวยังอาจมีผลโดยปริยายหลายอย่างนอกเหนือจากที่ได้กำหนดไว้ในคำพิพากษา เช่น การเพิกถอนมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองที่ถูกเพิกถอนต้องถือว่าสิ้นผลลงไม่ว่าผลในอดีตหรือในอนาคต โดยฝ่ายปกครองต้องทำให้ทุกอย่างกลับสู่สภาพเดิมเสมือนไม่เคยมีคำสั่งนั้นอยู่เลย เป็นต้น

สำหรับคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งที่ให้ข้าราชการออกจากราชการจะมีผลย้อนหลังในทางปฏิบัติ กล่าวคือ ต้องถือว่าไม่เคยมีคำสั่งทางปกครองนั้นอยู่เลย และฝ่ายปกครองมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องขจัดผลทุกชนิดที่เกิดจากคำสั่งดังกล่าว โดยฝ่ายปกครองต้องพิจารณาคืนสภาพความเป็นข้าราชการให้แก่ข้าราชการผู้เสียหาย เสมือนว่าข้าราชการผู้นั้นไม่เคยถูกถอดถอนจากตำแหน่งเดิมเลย และต้องถือปฏิบัติต่อข้าราชการผู้นั้นเสมือนว่าเขาได้ปฏิบัติราชการต่อเนื่องมาโดยตลอดตั้งแต่วันที่มิคำสั่งไล่ออกจนถึงวันที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งไล่ออก

⁴³ Mlle Célia VEROT, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 286

ฝ่ายปกครองต้องคืนสถานภาพเดิมในทางการอาชีพราชการระหว่างที่ข้าราชการผู้นั้นถูกไล่ออกด้วย และให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ อันพึงได้รับในระหว่างที่พ้นจากราชการไป โดยคำสั่งอันมิชอบนั้น ทั้งสถานภาพในอดีตและในอนาคต⁴⁴

การทำให้ข้าราชการที่ต้องถูกให้ออกจากราชการโดยคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายกลับคืนสู่สถานะเดิม เป็นลักษณะของการดำเนินการย้อนขึ้นไปสู่จุดเริ่มต้น ในการดำเนินการดังกล่าวจะต้องนำบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎระเบียบที่ใช้บังคับอยู่เวลานั้นมาพิจารณา และจะต้องมีการปฏิบัติให้ครบตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ในขณะนั้นอีกด้วย โดยเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งให้ออกจากราชการแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการคืนสถานภาพให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ทั้งสถานภาพในอดีตและในอนาคต ให้แก่ข้าราชการที่ได้กลับเข้ารับราชการ โดยฝ่ายปกครองจะต้องมีคำสั่งให้คืนสถานภาพทางกฎหมายแก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี และดำเนินการให้ข้าราชการผู้นั้นมีสถานภาพความเป็นข้าราชการเท่าเดิมหรือเทียบเท่ากับเมื่อครั้งก่อนที่จะมีคำสั่งให้ออกจากราชการ ภายในเวลาตามสมควร เว้นแต่จะมีการเปลี่ยนแปลงระเบียบหลักเกณฑ์จนเป็นการพ้นวิสัยที่จะให้กลับเข้ารับราชการได้ หรือติดเงื่อนไขอื่นๆ เช่น เกษียณอายุราชการ เป็นต้น ซึ่งการให้ข้าราชการกลับเข้ารับราชการตามเดิมนั้น เกี่ยวเนื่องไปถึงการให้ข้าราชการผู้นั้นมีโอกาสเจริญก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่ของตนด้วย ในกรณีตำแหน่งเฉพาะหรือตำแหน่งเดิมได้มีการแต่งตั้งผู้อื่นให้ดำรงตำแหน่งแทนไปแล้ว ฝ่ายปกครองจะต้องยกเลิกการแต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่งแทน และจัดสรรตำแหน่งอื่นให้ ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิผู้นั้นที่จะได้แย้งหรือเรียกร้องค่าทดแทนความเสียหายได้ ซึ่งข้าราชการจะได้รับค่าชดเชยความเสียหายตามปกติ โดยมีจำนวนเท่ากับเงินเดือนปกติ รวมถึงค่าทดแทนความเสียหายทางด้านจิตใจ การเสื่อมเสียชื่อเสียง หรือค่าใช้จ่ายจากการที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน และต้องได้รับการคืนสิทธิต่างๆ ในทางอาชีพที่พึงมีพึงได้ในระหว่างที่พ้นจากราชการไปด้วย เสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งให้ออกจากราชการปรากฏอยู่เลย โดยที่ให้มีผลทางกฎหมายย้อนหลังกลับไปในอดีตตั้งแต่ก่อนจะมีคำสั่งให้ออกจากราชการ โดยผู้เสียหายไม่ต้องร้องขอ นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องจัดการให้ข้าราชการที่ได้กลับเข้ารับราชการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ และได้รับโอกาสที่จะได้รับพิจารณาความก้าวหน้าทางการอาชีพในช่วงเวลาที่ขาดหายไป โดยคำนึงถึงความก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการผู้นั้น เช่น การที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือน หรือให้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงขึ้น เป็นต้น

สำหรับการเลื่อนตำแหน่ง ถ้าเป็นการเลื่อนตำแหน่งตามอาวุโสให้พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่เวลานั้น อันเป็นช่วงเวลาก่อนที่จะถูกให้ออกจากราชการ ในกรณี

⁴⁴ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์, แนวคำพิพากษาศาลปกครองฝรั่งเศส ในรวมบทความวิชาการ เล่ม 4, กฎหมายปกครองต่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, กันยายน, 2551, หน้า 310

การเลื่อนตำแหน่งโดยการคัดเลือก ให้ใช้การเทียบเคียงกับข้าราชการผู้อื่นที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกับ ในตำแหน่งและอัตราเงินเดือนเท่าๆ กัน ในกรณีเลื่อนตำแหน่งโดยการสอบคัดเลือกฝ่ายปกครอง จะต้องจัดให้มีการทดสอบขึ้นเป็นกรณีพิเศษเฉพาะข้าราชการผู้นั้น

ในกรณีที่ข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีได้เกษียณอายุราชการ ไปก่อนหรือมีเหตุอื่น เช่น เจ็บป่วยทุพพลภาพ ซึ่งอาจทำให้มีข้อจำกัดในการคืนสถานภาพทางการอาชีพ หรือข้าราชการที่อยู่ใน ช่วงทดลองงานและถูกให้ออกจากราชการ ฝ่ายปกครองต้องพิจารณาว่าขณะที่มีคำสั่งให้ออกจาก ราชการนั้น เป็นการให้ออกจากราชการหลังจากครบกำหนดเวลาทดลองงานประกอบด้วย หากเป็น การให้ออกจากราชการหลังครบกำหนดทดลองงาน ฝ่ายปกครองจะต้องจัดให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับ การบรรจุเป็นข้าราชการต่อไปตามสิทธิที่ควรจะได้รับ ส่วนในกรณีที่เป็นการให้ออกในระหว่าง ทดลองงาน การให้คืนสถานภาพคงกระทำได้เพียงให้กลับไปให้ครบตาม ระยะเวลาที่กำหนด แต่ในกรณีนี้ ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจที่จะเลือกให้ข้าราชการผู้นั้นทดลองงาน ต่อไปให้ครบระยะเวลาหรือจะให้เริ่มทดลองงานตั้งแต่ต้นเลยก็ได้ และนอกจากข้าราชการที่เป็น ฝ่ายชนะคดีจะได้รับคืนสถานภาพในอดีตและการคืนสถานภาพทางการอาชีพแล้ว เมื่อได้กลับไปรับ ราชการแล้วข้าราชการผู้นั้นจะต้องได้รับสิทธิทางสังคมที่พึงมีด้วย เช่น เงินช่วยเหลือ เงิน สวัสดิการ หรือสวัสดิการต่างๆ รวมทั้งเงินสมทบต่างๆ ที่รัฐต้องจ่ายให้หน่วยงานประกันสังคม แทนข้าราชการผู้นั้นอีก⁴⁵

คำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศสในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือ ไล่ออกจากราชการ

คดี CE, 27 mars 1949, Véron-Réville คดีนี้ นาย Véron-Réville เคยดำรงตำแหน่ง ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมชั้นต้นแห่งเมือง Bordeaux ก่อนที่จะมีคำสั่งอันมิชอบให้ปลดออกจาก ราชการไป ซึ่งสภาแห่งรัฐได้มีคำวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกดังกล่าวไปแล้วครั้งหนึ่ง และ โดยผลของคำวินิจฉัยนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมได้มีคำสั่งรับนาย Véron-Réville กลับ เข้ารับราชการตามเดิมแต่เป็นการให้กลับไปเข้ารับราชการในศาลชั้นต้นแห่งเมือง Limoges นาย Véron-Réville จึงโต้แย้งคำสั่งรัฐมนตรีต่อสภาแห่งรัฐอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งสภาแห่งรัฐพิจารณาแล้ว เห็นว่าคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดนาย Véron-Réville ออกจากราชการนั้น เป็นผลให้ฝ่ายปกครองต้องจัดให้ผู้เสียหายกลับไปเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมที่เคยครองอยู่ก่อน วันที่มีคำสั่งปลดออกจากราชการอันมิชอบ หากตำแหน่งเดิมมีผู้มาแทนแล้วฝ่ายปกครองต้อง ดำเนินการให้ตำแหน่งนั้นว่างลง โดยการยกเลิกคำสั่งแต่งตั้งผู้ที่มาแทนผู้เสียหาย แต่เนื่องจาก

⁴⁵ ปียะสาสตร์ ไชวพันธุ์, การดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝรั่งเศส ในรวมบทความวิชาการ เล่ม 2, กฎหมายปกครอง ภาค วิธีสบัญญัติ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, หน้า 12

ปัจจุบัน นาย Véron-Réville ได้เกษียณอายุราชการแล้ว จึงเป็นการพ้นวิสัยให้กลับเข้ารับราชการ จึงให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าเสียหายนับตั้งแต่วันที่มิคำสั่งปลดออกจากราชการจนถึงวันที่มิคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ ณ ที่อื่น และค่าเสียหายนับจากวันที่กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งที่ผิดแผกไปจากเดิมจนถึงวันที่ผู้เสียหายเกษียณอายุราชการ⁴⁶

คดี Temon สภาแห่งรัฐวินิจฉัยว่าฝ่ายปกครองไม่อาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเฉพาะรายที่มีผลเป็นการก่อสิทธิ หากพ้นกำหนด 4 เดือนไปแล้ว นับแต่วันที่มิคำสั่งบรรจุแต่งตั้ง แม้จะพบว่าเป็นคำสั่งที่ออกมาโดยมิชอบก็ตาม ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับการบรรจุแต่งตั้ง หากถูกออกจากราชการไปก็ต้องได้รับกลับเข้าสู่ตำแหน่ง โดยที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลา 3 เดือน ตามที่ศาลกำหนดและให้จ่ายค่าปรับเป็นรายวันจนกว่าจะจัดให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการและให้คืนสภาพความเป็นข้าราชการแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งในสถานะทางกฎหมาย และสถานภาพทางอาชีพ โดยเทียบเคียงกับข้าราชการคนอื่นๆ ที่ได้รับการบรรจุไปแล้วในลำดับชั้นเดียวกัน⁴⁷

คดี CE, 18 juillet 2008, M.Stilinovic, n 304962 คดีนี้มีข้อเท็จจริงว่าผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยให้ออกจากราชการ และสภาแห่งรัฐมีคำวินิจฉัยเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย หลังจากนั้นผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งให้กลับเข้ารับราชการ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นคำร้องขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมชดใช้ค่าเสียหายอันเนื่องมาจากการออกคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่าระหว่างช่วงเวลาที่ผู้ฟ้องคดีถูกลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับชดใช้ค่าเสียหายที่ควรได้รับหากผู้ฟ้องคดียังคงปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งรองอัยการต่อไป ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิได้รับชดใช้ค่าเสียหายในช่วงเวลาดังกล่าวตามที่ผู้ฟ้องคดีประเมินค่าเสียหายไว้แล้วเป็นเงินจำนวนหนึ่งสำหรับกรณีความเสียหายอันเนื่องมาจากการประสบความยุ่งยากในการดำรงชีวิตและความเสียหายทางจิตใจนั้น การลงโทษทางวินัยผู้ฟ้องคดีโดยให้ออกจากราชการเป็นการลงโทษที่ร้ายแรงเกินสมควร และทำให้ผู้ฟ้องคดีประสบความยุ่งยากในการดำรงชีวิตและจิตใจ สภาแห่งรัฐจึงกำหนดค่าเสียหายกรณีที่ประสบความยุ่งยากในการดำรงชีวิตและค่าเสียหายทางจิตใจให้แก่ผู้ฟ้องคดีอีกส่วนหนึ่งด้วย⁴⁸

⁴⁶ ศาลปกครองแผนกคดีบริหารงานบุคคล, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, มีนาคม, 2547, หน้า 82

⁴⁷ ปิยะสาสตร์ ไชวพันธุ์, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 316

⁴⁸ ศาลปกครองแผนกคดีบริหารงานบุคคล, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 79

8. มาตรการเสริมในการปฏิบัติตามคำพิพากษาและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

8.1 มาตรการเสริมในการปฏิบัติตามคำพิพากษา

คำพิพากษาศาลปกครองมีผลผูกพันให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้เป็นตามคำพิพากษา แต่ในบางกรณีพบว่า ฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากไม่เข้าใจว่าต้องปฏิบัติตามอย่างไร หรือจงใจเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้า กฎหมายจึงได้บัญญัติวิธีการต่างๆ ที่ไม่ใช่กระบวนการบังคับคดีของศาล เพื่อเป็นมาตรการเสริมให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้อย่างถูกต้องครบถ้วน ในประเทศฝรั่งเศสมาตรการเสริมในการปฏิบัติตามคำพิพากษา ดังนี้

8.1.1 อำนาจของผู้พิพากษาในการอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษา

มาตรการนี้เป็นการให้ศาลได้เข้ามาอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของตนได้ ซึ่งเดิมการอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษานี้ จำกัดแต่เฉพาะคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ แต่ต่อมาได้ครอบคลุมไปถึงคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์⁴⁹ ซึ่งการให้ศาลอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษา ทำได้โดยเอกชนหรือหน่วยงานที่ไม่เข้าใจวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษายื่นคำร้องต่อศาล เมื่อได้รับคำร้องแล้ว อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นจะแต่งตั้งผู้พิพากษาผู้หนึ่งให้เข้าไปมีส่วนร่วมหารือกับฝ่ายปกครอง โดยอาจทำเป็นบันทึกความเข้าใจหรือเรียกมาประชุมชี้แจงเพื่อช่วยเหลือฝ่ายปกครองให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างถูกต้อง หรือโน้มน้าวให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา นอกจากนี้ ผู้ฟ้องคดีที่ได้รับประโยชน์จากคำพิพากษาอาจมีคำร้องขอให้บังคับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้พิพากษาก็จะออกคำบังคับในรูปแบบของคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติ โดยระบุว่าฝ่ายปกครองจะต้องทำอะไรบ้าง และทำอย่างไร หากฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามก็อาจสั่งให้ใช้เงินเป็นรายวันจนกว่าจะมีการปฏิบัติตามคำสั่ง เงินที่ใช้ชำระนี้ให้มอบแก่ผู้ร้องทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ หรือให้นำเข้าเก็บไว้เป็นงบบพิเศษของหน่วยงานทางปกครองส่วนท้องถิ่น

8.1.2 คำพิพากษามีลักษณะเป็นคำอธิบายมากขึ้น

ผู้พิพากษาอาจให้คำอธิบายในคำพิพากษาว่าฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างไร มีการเรียบเรียงใจความให้ชัดเจน และจะให้ฝ่ายปกครองไปดำเนินการอย่างไรต่อไป แนวคำพิพากษาใหม่ๆ ได้กลับแนวคำพิพากษาเดิม ผู้พิพากษาสสามารถจัดการเกี่ยวกับผลของ

⁴⁹ บุญอนันต์ วรรณพานิชย์, ปัญหาการบังคับคดีปกครองตามกฎหมายไทยและแนวทางแก้ไข โดยเทียบเคียงกับกฎหมายฝรั่งเศส รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, ธันวาคม, 2548, หน้า 328

คำพิพากษาของตนเองได้ สามารถลดทอนผลของคำพิพากษาโดยไม่ให้มีผลย้อนหลังไปจนถึงวันออกคำสั่งก็ได้ แต่จะกำหนดช่วงเวลาไว้ให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติ

กระบวนการในการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติตามคำพิพากษาลักษณะนี้ เป็นการสร้างความเข้าใจให้แก่ฝ่ายปกครองว่าสามารถปฏิบัติตามได้อย่างไร ซึ่งการต้องบังคับตามคำพิพากษานั้นเป็นการยอมรับหรือเคารพกฎหมาย เคารพในหลักความชอบด้วยกฎหมาย และยังต้องคำนึงถึงความมั่นคงในสถานะของกฎหมายบ้านเมืองอีกด้วย

นอกจากมาตรการดังกล่าวข้างต้น กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยจงใจฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองอาจมีความรับผิดชอบได้ดังนี้

8.2 ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง

ในการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนได้ และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น ฝ่ายปกครองและเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบเยียวยาความเสียหายแก่ฝ่ายผู้เสียหาย ซึ่งการเยียวยาความเสียหายแก่ฝ่ายผู้เสียหาย อาจมีที่มาจากกระทำความผิดของฝ่ายปกครอง 2 ประเภท ดังนี้⁵⁰

8.2.1 ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอันเกิดจากการกระทำความผิด

เดิมมีหลักการว่าด้วย “ความไม่ต้องรับผิดชอบของอำนาจมหาชน” ซึ่งรัฐมิได้ถูกกำหนดให้ต้องรับผิดชอบจากการกระทำที่ผิดพลาดของฝ่ายปกครอง เพราะถือเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐ รัฐจึงไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบในความเสียหายอย่างใดๆที่เกิดขึ้นจากการกระทำของฝ่ายปกครอง แต่ต่อมา ศาลคดีขัดกันของฝรั่งเศสได้วางหลักว่าด้วยความรับผิดชอบทางแพ่งของฝ่ายปกครองเป็นครั้งแรกในคดี Blanco ถือว่าฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ผิดพลาดของตน ทั้งนี้ แม้โดยไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติไว้อย่างชัดเจน และได้วางหลักโดยนำหลักกฎหมายพิเศษมาใช้แยกต่างหากจากการใช้กฎหมายแพ่งเหมือนอย่างคดีละเมิดระหว่างเอกชนทั่วไป

8.2.2 ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความผิด

โดยหลักทั่วไปแล้วความรับผิดชอบจะเกิดขึ้นเมื่อมีการกระทำความผิด โดยฝ่ายปกครองผู้กระทำความผิดจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นและเป็นผลมาจากการกระทำเท่านั้น แต่อาจมีกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายแม้โดยปราศจากความรับผิด ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวนี้ได้นำมาใช้ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างผิดปกติหรือเป็นพิเศษแก่บุคคล โดยมีเหตุผล 2 ประการคือ

⁵⁰ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, วิเคราะห์คำพิพากษาศาลปกครองศาลปกครองต่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, ตุลาคม, 2549, หน้า 31

1) เพื่อให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองโดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล ซึ่งบางครั้งเป็นการยากที่บุคคลภายนอกจะเข้าถึงข้อมูลของฝ่ายปกครองและสามารถพิสูจน์ถึงการกระทำอันเป็นองค์ประกอบของความผิด

2) เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากศาลปกครองเห็นว่าภาระหน้าที่ของรัฐบางประเภทมีความเสี่ยงภัยหรืออันตรายโดยสภาพ หากรัฐเป็นผู้รับผิดชอบเยียวยาฯ ค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายโดยตรงแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความวิตกกังวลว่าตนจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติ และอาจเลือกที่จะเพิกเฉยไม่ตัดสินใจดำเนินการในสิ่งที่ควรกระทำ ซึ่งเป็นสาเหตุของความเฉื่อยชาและไร้ประสิทธิภาพในระบบราชการ

อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองฝรั่งเศสได้กำหนดข้อยกเว้นของหลักความรับผิดของฝ่ายปกครองโดยปราศจากความรับผิดไว้ด้วยว่าไม่รวมถึงความเสียหายอันเกิดจากเหตุสุดวิสัย หรือการกระทำผิดของผู้เสียหายเอง โดยมีสาเหตุจากบุคคลที่สาม นอกจากนี้ความเสียหายต้องไม่ใช่เป็นการทั่วไปแต่ต้องมีลักษณะพิเศษและผิดปกติธรรมดาด้วย

แนวคิดที่สนับสนุนหลักความรับผิดโดยปราศจากความรับผิด คือ ทฤษฎีว่าด้วยความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระค่าใช้จ่ายในการรับบริการสาธารณะ มีสาระสำคัญว่า การให้บริการสาธารณะของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปนั้นได้ก่อให้เกิดภาระหนักหน่วงหรือเกิดความเสียหายพิเศษแก่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่ง และการให้บริการสาธารณะนั้นเป็นหน้าที่รัฐต้องปฏิบัติ และการปฏิบัติดังกล่าวไม่ปรากฏความผิดพลาดของเจ้าหน้าที่ ท่านว่าได้เกิดความไม่เสมอภาคในการรับบริการสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกัน และผู้เสียหายเปรียบต้องได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐ ความรับผิดโดยปราศจากความรับผิดนำมาใช้แก่กรณี ดังต่อไปนี้⁵¹

(1) ความรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากงาน โยธาสาธารณะ เช่น ความเสียหายจากการสร้างถนน ความเสียหายจากความบกพร่องในการดูแลถนน เป็นต้น ซึ่งเป็นความเสียหายจากงานที่ฝ่ายปกครองดำเนินการอยู่และเป็นความเสียหายที่ไม่ได้เกิดจากความผิดของฝ่ายปกครอง

(2) ความรับผิดต่อความเสียหายอันเกิดจากวัตถุหรือกิจกรรมที่เป็นอันตราย ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยในคดีที่เกิดระเบิดในค่ายทหารที่ใช้เป็นที่เก็บอาวุธและวัตถุระเบิดจำนวนมาก ซึ่งอยู่ไม่ไกลจากชุมชน เมื่อเกิดระเบิดทำให้ชุมชนได้รับความเสียหาย ว่าแม้การ

⁵¹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 497-503

ระเบิดจะไม่ได้เกิดจากความผิดของฝ่ายปกครอง แต่เนื่องจากฝ่ายปกครองไปตั้งโรงเก็บอาวุธ อันเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยใกล้ชุมชนเมือง ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าทดแทนแก่ผู้เสียหาย

(3) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายอันเกิดต่อผู้ร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีหลักว่า ฝ่ายปกครองจะต้องจ่ายค่าทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อเจ้าหน้าที่ อันเนื่องมาจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ในกิจการที่เสี่ยงภัยของฝ่ายปกครอง แม้ฝ่ายปกครองจะมีได้กระทำผิด

(4) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากกฎหมายหรือนิติกรรมที่มีลักษณะทั่วไป ในบางกรณีรัฐบัญญัติอาจก่อให้เกิดความเสียหายได้ เช่นนี้ผู้ที่ได้รับความเสียหายควรมีสติพิทักษ์ได้รับการเยียวยาความเสียหาย แต่เนื่องจากการออกกฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนร่วมฝ่ายนิติบัญญัติไม่ควรถูกเข้ามารับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว แต่ควรให้ฝ่ายปกครองเข้ามารับผิดชอบ

(5) การไม่ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาล ผู้ได้รับประโยชน์จากคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลสามารถขอให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับคู่กรณีฝ่ายที่ต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลให้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งศาลได้ หากฝ่ายปกครองปฏิเสธคำขอดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าหากมีการบังคับตามคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบสาธารณะ ความเสียหายจากการปฏิเสธดังกล่าว ฝ่ายปกครองต้องเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งในประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ได้กำหนดความรับผิดชอบที่ฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาดังนี้

ก. ประเทศฝรั่งเศส

ก) ความรับผิดชอบทางวินัย ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองละเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ซึ่งมีสาเหตุมาจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการ ผู้ถูกกระทบสิทธิมีสิทธิยื่นหนังสือร้องเรียนหรือขอให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ โดยวิธีการเยียวยาดังกล่าวไม่จำเป็นต้องกระทำอย่างไม่เป็นทางการ ทั้งนี้ วิธีการในการดำเนินการทางวินัยนั้นขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับบัญชา

ข) การปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ประมวลกฎหมายปกครองฝรั่งเศสว่าด้วยศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์บัญญัติให้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นมีผลบังคับ จึงเป็นหน้าที่ของผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยทั่วไปแล้วฝ่ายปกครองจะดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล แต่บางครั้งฝ่ายปกครองก็อาจไม่ดำเนินให้เป็นไปตามคำพิพากษาดังกล่าวด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น ฝ่ายปกครองไม่ทราบว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา

หรือฝ่ายปกครองมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา เป็นต้น การที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาถือเป็นการฝ่าฝืนความเด็ดขาดของคำพิพากษาศาลปกครอง และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ชนะคดีที่จะต้องรอให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา ดังนั้น ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศฝรั่งเศสจึงได้ออกกฎหมายให้อำนาจศาลปกครองที่จะสั่งให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนหรือนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนที่ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองชำระค่าปรับ⁵²

รัฐบัญญัติลงวันที่ 16 กรกฎาคม 1980 ว่าด้วยการปรับเงินเป็นรายวัน ให้อำนาจแก่ผู้พิพากษาศาลปกครองในการใช้มาตรการลงโทษ และได้นำบทบัญญัติดังกล่าวไปบัญญัติไว้อีกครั้งในมาตรา L.911-3 แห่งประมวลกฎหมายปกครอง โดยได้ให้อำนาจผู้พิพากษาศาลปกครองในการกำหนดเงินค่าปรับรายวันเอาแก่นิติบุคคลมหาชนหรือองค์กรเอกชนที่มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้เกิดการปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยเคร่งครัด โดยการกำหนดค่าปรับรายวันในค่าบังคับ

การที่ศาลปกครองนำการกำหนดค่าปรับรายวันมาใช้กับกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาก็โดยมีวัตถุประสงค์ในการข่มขู่ฝ่ายปกครองที่คือตั้งไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาและมาตรการดังกล่าวถือเป็นการเพียงพอแล้วที่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องยอมรับปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยไม่ชักช้า ถ้ายังไม่มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา ในเบื้องต้นผู้พิพากษาจะกำหนดค่าปรับรายวันเป็นการชั่วคราวที่จำกัดไว้ระยะเวลาหนึ่ง โดยทั่วไปก็จะกำหนดระยะเวลา 15 วัน หรือ 2 เดือน แต่ถ้ายังไม่มีการดำเนินการใดๆ ก็จะขยายระยะเวลาไปจนกว่าจะมีการปฏิบัติตาม เช่น คดี Lothar ซึ่งจำนวนเงินค่าปรับรายวันตามอัตราเริ่มต้นที่กำหนดไว้ที่ 228.67 ยูโรต่อวัน แต่ศาลสั่งให้จ่ายถึง 457.35 ยูโรต่อวัน โดยศาลได้พิจารณาโดยคำนึงถึงสภาพข้อเท็จจริงแห่งคดี ณ เวลาปัจจุบันรวมถึงพิจารณาว่าเป็นความบกพร่องโดยตั้งใจของฝ่ายปกครอง⁵³

ข. ประเทศเยอรมัน

การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองถือเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองที่แพ้คดีต้องดำเนินการตามคำพิพากษา ประเทศเยอรมันมีมาตรการเพื่อกดดันให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาดังนี้⁵⁴

⁵² สุริย์ เฝ้าสุขถาวร, การสั่งปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส, รวมบทความวิชาการ เล่ม 4 กฎหมายปกครองต่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, กันยายน, 2551, หน้า 310

⁵³ ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 364

⁵⁴ ศศิมา นูนนาค, การบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองเยอรมัน รวมบทความทางวิชาการ เล่ม 4 กฎหมายปกครองต่างประเทศ, กรุงเทพมหานคร, สำนักงานศาลปกครอง, กันยายน, 2551, หน้า 341-342

ก) **ความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐ** มาตรการความรับผิดชอบทางละเมิดของรัฐนี้ ถือเป็นมาตรการกีดกันให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด โดยรัฐต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายแก่เอกชน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองอันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบได้ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ รัฐต้องชดเชยค่าเสียหาย

ข) **การกำกับดูแลโดยวิธีการทางกฎหมายและเทคนิค** ผู้มีสิทธิบังคับคดีอาจยื่นคำร้องอย่างไม่เป็นทางการต่อผู้บังคับบัญชาของฝ่ายปกครอง แต่ผู้บังคับบัญชาจะไม่ผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามคำร้องขอดังกล่าว

ค) **การดำเนินการทางวินัย** ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่อันมีสาเหตุมาจากการกระทำที่ไม่ถูกต้องตามวิธีการ ผู้ถูกกระทบสิทธิมีสิทธิยื่นหนังสือร้องเรียนหรือขอให้ดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับผู้บังคับบัญชาที่จะใช้วิธีการในการดำเนินการทางวินัยอย่างไร

ง) **การยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการรัฐสภาที่ดูแลเกี่ยวกับการร้องทุกข์ของประชาชนที่มีข้อพิพาทกับรัฐ**

จ) **ความรับผิดชอบทางแพ่ง** ความรับผิดชอบทางแพ่งจะเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไป โดยจะพิจารณาโดยศาลยุติธรรม กล่าวคือ หากรัฐหรือองค์กรของรัฐต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่บุคคลใดอันเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ รัฐหรือองค์กรของรัฐมีสิทธิไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ไม่ได้

สำหรับความรับผิดชอบกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามการบังคับคดีนั้น ศาลปกครองอาจกำหนดเบี้ยปรับได้ไม่เกิน 2,000DM และในการกำหนดเบี้ยปรับดังกล่าวศาลจะต้องกำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองดำเนินการเอาไว้ และเมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามการบังคับคดีให้ทำการบังคับเพื่อให้ชำระเบี้ยปรับ การบังคับดังกล่าวให้ดำเนินการตามมาตรา 170 VwGO และถึงแม้จะกำหนดเบี้ยปรับแล้วก็สามารถกำหนดเบี้ยปรับและบังคับให้ชำระเบี้ยปรับได้อีกหากฝ่ายปกครองไม่ดำเนินการตามที่ศาลกำหนด⁵⁵ นอกจากนี้ การกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบทางละเมิด เช่น รัฐต้องรับผิดชอบในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่เอกชน ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา

⁵⁵ บรรเจิด สิงคนดี, *เรื่องเดียวกัน*, หน้า 309

ของศาลปกครองอันเนื่องมาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ รัฐจะต้องชดเชยค่าเสียหาย ซึ่งวิธีการนี้มีประสิทธิภาพมากที่สุด⁵⁶

โดยสรุป คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมีผลผูกพันคู่กรณีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา มีผลทำทุกอย่างกลับคืนสู่สถานะเดิม เสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งนั้นมาก่อน และถือเป็นหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการคืนสถานะเดิมให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี และปฏิบัติให้เป็นไปตามคำบังคับที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาอย่างครบถ้วน โดยฝ่ายผู้ชนะคดีไม่จำเป็นต้องร้องขอ ฝ่ายปกครองไม่อาจปฏิเสธหรือหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำบังคับปฏิเสธหรือจงใจหลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้า ปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง อาจเป็นการแสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองไม่เคารพต่อคำพิพากษา ซึ่งในทางทฤษฎีถือว่าเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้ เพราะหลักพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองจะต้องประพฤติตนเป็นตัวอย่างในการยืนยันหลักความชอบด้วยกฎหมาย การที่ฝ่ายปกครองไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษา ปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้า ปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ครบถ้วน ไม่ถูกต้อง ย่อมเป็นการบั่นทอนการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลไม่ให้เกิดขึ้นจริง และก่อให้เกิดความเสียหายต่อข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดี อันเป็นการทำลายหลักนิติรัฐ ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ

⁵⁶ ศศิมา บุญนาค, เรื่องเดียวกัน, หน้า 341

บทที่ 3

คำพิพากษาศาลปกครองไทย

ในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

ในบทนี้ จะเป็นการศึกษาการฟ้องคดีต่อศาลปกครองไทยขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ กระบวนวิธีพิจารณาคดีของศาล คำพิพากษาและผลของคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ และการปฏิบัติตามคำพิพากษารวมถึงมาตรการเสริมหรือมาตรการกดดันให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษา

1. การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

ข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ หากเห็นว่าคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ข้าราชการผู้นั้นมีสิทธิยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งนั้นได้ และศาลปกครองมีอำนาจตรวจสอบความไม่ชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งดังกล่าวอันเป็นเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁷ โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล นอกจาก

⁵⁷พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542

มาตรา 9 ให้อำนาจศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่ง ดังนี้

(1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

จะเป็นคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจรับไว้พิจารณาพิพากษาได้แล้ว การฟ้องคดีต่อศาลปกครองจะต้องปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วนแล้ว ดังนี้

1.1 เป็นผู้มิตสิทธิฟ้องคดี

ผู้ที่จะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้ซึ่งได้รับผลกระทบหรือผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะนำฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายดังกล่าวต้องมีคำบังคับที่ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดคำบังคับ ซึ่งในกรณีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออก ผู้มิตสิทธิฟ้องคดีจะต้องเป็นข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

1.2 ได้ดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนด

คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ถ้าข้าราชการผู้รับคำสั่งดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนั้น และประสงค์จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นจะต้องโต้แย้งคำสั่งนั้น โดยการยื่นอุทธรณ์ต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งนั้นหรือต่อคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ในเรื่องนั้นให้เสร็จสิ้นเสียก่อนจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ หากข้าราชการได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลโดยมิได้ดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการก่อน ศาลจะมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ ฟ.38/2554

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษดังกล่าวต่อคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) แล้วเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2553 อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กรณีดังกล่าวหากผู้ฟ้องคดีทราบผลการพิจารณาอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. แล้วไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค. ฟ้องคดีมีสิทธินำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁵⁸

(5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

(6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

⁵⁸ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก วันที่ 25 มกราคม 2551

มาตรา 116 เมื่อ ก.พ.ค. พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 ดำเนินการให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยนั้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ก.พ.ค. มีคำวินิจฉัย

คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 11(3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁵⁹ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ฟ้องคดียังมีได้รับแจ้งผลการวินิจฉัยอุทธรณ์ดังกล่าว แต่ผู้ฟ้องคดีได้นำคดีนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองเมื่อ วันที่ 27 สิงหาคม 2553 จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังไม่ได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนด และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้นหรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลตามมาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 228/2548

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ซึ่งศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า มาตรา 42 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าวและได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด และมาตรา 105 (2) แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 กำหนดว่าข้าราชการตำรวจผู้ใดถูกสั่งให้ออกจากราชการตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีถูกสั่งลงโทษไล่ออกให้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) โดยกำหนดให้ ก.ตร. พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ เว้นแต่มีเหตุจำเป็นตามที่กำหนดไว้ในระเบียบ ก.ตร. ที่ทำให้การพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินสองครั้ง โดยแต่ละครั้งต้องไม่เกินหกสิบวัน หลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์และการพิจารณา

ในกรณีที่ผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของ ก.พ.ค. ให้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ทราบหรือถือว่าทราบคำวินิจฉัยของ ก.พ.ค.

ผู้บังคับบัญชาผู้ใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าเป็นการจงใจละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น

⁵⁹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542

มาตรา 11 ศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทตามที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาหรือกฎที่ออกโดยคณะรัฐมนตรี หรือโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
- (3) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครองสูงสุด
- (4) คดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

อุทธรณ์ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ตร. ดังนั้น มาตรา 105 แห่งพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 จึงเป็นกฎหมายที่กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย ในกรณีข้าราชการตำรวจถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้โดยเฉพาะ ข้อเท็จจริงได้ความว่า ผู้ฟ้องคดี ทราบคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ส่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตำรวจเมื่อวันที่ 16 กันยายน 2547 ผู้ฟ้องคดีได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ (ก.ตร.) ในวันที่ 21 กันยายน 2547 หากผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การสอบสวนทางวินัยและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีขัดต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และ เป็นการเลือกปฏิบัติหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายประการใด ก็ชอบที่จะยกเป็นข้ออุทธรณ์ให้ ก.ตร. พิจารณาแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายของผู้ฟ้องคดีให้เสร็จสิ้นไปตามขั้นตอนเสียก่อน ผู้ฟ้อง คดีมายื่นคำฟ้องคดีเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2547 โดยที่อุทธรณ์ดังกล่าวยังอยู่ระหว่างขั้นตอนการ พิจารณาของ ก.ตร. เพื่อสั่งการตามกฎหมาย จึงเป็นการฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนและ วิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายให้เสร็จสิ้นก่อนฟ้องคดีตามที่มาตรา 42 วรรค สอง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดไว้ ศาลปกครอง ไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณานั้น ชอบแล้ว จึงมีคำสั่งยืนตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 113/2554

กรณีฟ้องโต้แย้งคำสั่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสีแก้วที่ให้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นพนักงานส่วนตำบลพ้นจากราชการตามมติของคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัด นครราชสีมา นั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องทุกข์คำสั่งดังกล่าวตาม กฎหมาย โดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสีแก้วได้รับหนังสือร้องทุกข์ในวันที่ 2 มีนาคม 2553 ซึ่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ที่จะต้องส่งหนังสือร้องทุกข์ไปยังคณะกรรมการ พนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมาภายในสามวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือร้องทุกข์ตามข้อ 147 วรรคสอง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา เรื่องหลักเกณฑ์และ เงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 15 มกราคม 2545 เพื่อให้คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมาพิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องทุกข์ภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวัน ตามข้อ 113 ประกอบกับข้อ 138 ของประกาศข้างต้น ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลเมื่อวันที่ 17 พฤษภาคม 2553 ซึ่งยังไม่พ้นระยะเวลาหนึ่ง ร้อยห้าสิบวันตามที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์พิจารณาให้แล้วเสร็จ กรณี จึงถือว่าผู้ฟ้องคดียังดำเนินการไม่ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาล

1.3 ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำฟ้องภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

เงื่อนไขการฟ้องคดีเกี่ยวกับระยะเวลาการฟ้องคดีเป็นไปตามระยะเวลาและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา 49 มาตรา 51 และมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบกับข้อ 30 ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาในการฟ้องคดีแต่ละประเภทไว้แตกต่างกัน สำหรับการฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกผู้ฟ้องคดี อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶⁰ แต่ถ้าเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้⁶¹

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 583/2553

ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งไล่ออกผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ 4 กรกฎาคม 2551 อุทธรณ์คำสั่งลงโทษและผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้รับความสั่งดังกล่าวไว้ในวันเดียวกัน เป็นการอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่งตามข้อ 113 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ 15 มกราคม 2544 อันถือว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แล้ว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 จะต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จอย่าง

⁶⁰พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542

มาตรา 49 การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผล แล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

⁶¹พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก วันที่ 10 ตุลาคม 2542

มาตรา 52 การฟ้องคดีปกครองที่เกี่ยวกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือสถานะของบุคคลจะยื่นฟ้องคดีเมื่อใดก็ได้

การฟ้องคดีปกครองที่ยื่นเมื่อพ้นกำหนดเวลาการฟ้องคดีแล้ว ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคดีที่ยื่นฟ้องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นอื่นโดยศาลเห็นเองหรือคู่กรณีมีคำขอ ศาลปกครองจะรับไว้พิจารณาก็ได้

เช้าที่สุดในวันที่ 1 ธันวาคม 2551 อันเป็นวันครบกำหนดหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันได้รับหนังสืออุทธรณ์ตามข้อ 113 วรรคหนึ่ง ของประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครราชสีมา แต่เมื่อครบกำหนดแล้วผู้ฟ้องคดียังไม่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ จึงถือได้ว่าวันที่ 2 ธันวาคม 2551 ซึ่งเป็นวันพ้นกำหนดพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ดังนั้น การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องเมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2552 จึงเป็นการยื่นฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และการฟ้องคดีนี้ไม่เป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมหรือมีเหตุจำเป็นที่ผู้ฟ้องคดีไม่อาจจะมาขึ้นฟ้องคดีภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด ศาลจึงไม่อาจรับคำฟ้องนี้ไว้พิจารณาได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ.36/2554

กรณีฟ้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งของสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการและคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ที่วินิจฉัยให้สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมลดโทษจากไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น เมื่อปรากฏว่าคณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ได้มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน 2552 การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีมาขึ้นฟ้องเมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2553 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 260/2554 และที่ 680/2554 (วินิจฉัยแนวทางเดียวกัน)

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งผู้บังคับการตำรวจนครจังหวัดเชียงใหม่ที่ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ต่อมา สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจได้มีหนังสือแจ้งผลยกอุทธรณ์ให้ผู้ฟ้องคดีทราบโดยส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังที่อยู่ของผู้ฟ้องคดี กรณีจึงต้องบังคับตามมาตรา 69 วรรคสอง ประกอบมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อปรากฏในใบตอบรับมีพี่ชายของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้รับแทนเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2552 จึงต้องถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์และถือว่าผู้ฟ้องคดีได้รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดีในวันดังกล่าว การที่ผู้ฟ้องคดีนำคดีนี้มาขึ้นฟ้องต่อศาลเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2553 จึงเป็นการยื่นฟ้องเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการฟ้องคดีตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

2. การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

ศาลปกครองไทยได้รับแนวคิดในเรื่องของการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองมาจากศาลปกครองฝรั่งเศส โดยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่ถือเป็นเหตุให้มีการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 66 กำหนดให้ศาลปกครองปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ไว้ในภาค 2 หมวด 5 ข้อ 69 – 77 โดยกำหนดเกี่ยวกับวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และส่วนที่ 2 การบรรเทาทุกข์

วิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษามาตรียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ในชั้นร่างผู้ร่างได้เห็นควรให้มีการนำกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศสมาใช้เป็นต้นแบบในการร่างกฎหมาย โดยนำมาตรการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ก่อนที่จะมีการปฏิรูปกฎหมายในปี ค.ศ. 2000 หรือก่อนที่ประเทศฝรั่งเศสจะ ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง โดยมีมาตรการสำคัญ 2 ประการ คือ มาตรการทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง และ มาตรการฉุกเฉิน โดยประเทศไทยได้นำมาใช้เฉพาะมาตรการที่เป็นลักษณะเด่นของระบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส คือ การทูลเกล้าการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง

ข้อ 69 วรรคหนึ่ง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 มีหลักการมาจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศส ซึ่งโดยหลักแล้วการฟ้องคดีปกครองไม่ถือเป็นเหตุให้การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่ถูกฟ้องนั้นต้องหยุดชะงักลง คำสั่งทางปกครองนั้นยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตลอดไปจนกว่าศาลจะได้มีคำสั่งทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวหรือจนกว่าคำสั่งทางปกครองนั้นจะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน

ดังนั้น หากผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองและประสงค์ที่จะให้คำสั่งทางปกครองดังกล่าวทางปกครองดังกล่าวระงับการบังคับเป็นการชั่วคราว ผู้ฟ้องคดีจะต้องมีคำขอทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้น โดยการยื่นคำขอต่อศาลในเวลาใด ๆ ก่อนศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งวินิจฉัยชี้ขาดคดี

การฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น การที่กฎหมายกำหนดเช่นนี้สอดคล้องกับผลการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามมาตรา 44 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดไว้ว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ผู้ที่ทำคำสั่งนั่นเอง⁶² การมีคำสั่งเป็นอย่างอื่นของศาลตามความในระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 นั้น อาจเกิดขึ้นได้ใน 2 กรณี คือ กรณีผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และกรณีที่สองเป็นกรณีที่ศาลเห็นสมควรทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง

กรณีที่ หนึ่ง กรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ผู้ฟ้องคดีอาจขอมาในคำฟ้องหรือยื่นคำขอเวลาใดๆ ก่อนการพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราว ทั้งนี้คำขอของผู้ฟ้องคดีจะต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองใด และการให้กฎหรือคำสั่งทางปกครองมีผลต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร

กรณีที่สอง กรณีที่ศาลเห็นสมควรทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง ข้อ 71 วรรคสอง แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543⁶³ กำหนดไว้ว่าการกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครอง แต่ศาลเห็นว่ามิเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น ศาลมีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองได้โดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งถือ

⁶² พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

มาตรา 44 ภายใต้งบบังคับมาตรา 48 ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองใดไม่ได้ออกโดยรัฐมนตรี และไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองไว้เป็นการเฉพาะ ให้คู่กรณีอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองนั้น โดยยื่นต่อเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งคำสั่งดังกล่าว

คำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือโดยระบุข้อโต้แย้งและข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายที่อ้างอิงประกอบการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับตามมาตรา 56 วรรคหนึ่ง

⁶³ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

ข้อ 71 วรรคสองเมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้คู่กรณีทำคำชี้แจงและแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ 69 แต่ศาลเห็นว่ามิเหตุสมควรที่จะทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะไต่สวนก่อนหรือไม่ก็ได้

เป็นข้อดีในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้มีคำขอแต่ปรากฏข้อเท็จจริงอย่างชัดเจนแล้วว่าสมควรที่จะเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายให้แก่ประชาชน หากศาลยังไม่แน่ใจหรือยังมีข้อสงสัยในส่วนตัว ศาลก็สามารถทำการได้ส่วนจนสิ้นข้อสงสัยได้

3. คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

คดีที่ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถือเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การกำหนดคำบังคับจึงเป็นไปตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน โดยศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมดหรือบางส่วน และกฎหมายยังกำหนดไว้ว่าศาลมีอำนาจกำหนดคำบังคับโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือไม่ย้อนหลังหรือมีผลไปในอนาคตถึงขณะใดขณะหนึ่งได้ หรือจะกำหนดให้มีเงื่อนไขอย่างใดก็ได้ ตามความเป็นธรรมแห่งกรณี

คำพิพากษาของศาลปกครองที่กำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 นี้ จะมีผลในทันที และเป็นคำพิพากษาที่ไม่ต้องมีการบังคับคดีตามคำพิพากษา โดยการออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดอายัด หรือขับไล่ รื้อถอน แต่อย่างไร เพราะเป็นการฟ้องคดีปกครองเนื่องจากเป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยฝ่ายปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เพราะเมื่อศาลพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วย่อมส่งผลให้คำสั่งทางปกครองนั้นไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครองอีกต่อไป ทุกอย่างต้องกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งนั้นอยู่เลย คำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงเสร็จสมบูรณ์ในตัวเอง แต่ในบางกรณีนอกจากศาลจะกำหนดคำบังคับเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลปกครองอาจกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอีกด้วย ดังนั้น หากจะต้องมีการดำเนินการอย่างใดต่อไป ก็คือ การดำเนินการตามคำบังคับของศาล และการดำเนินการให้ข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีได้กลับคืนสู่สถานะเดิม ซึ่งเป็นขั้นตอนที่อยู่ภายในขอบเขตการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติต่อฝ่ายผู้ชนะคดี แม้ผู้ชนะคดีจะมิได้ร้องขอ

คำพิพากษาของศาลปกครองก็เหมือนกับคำพิพากษาของศาลทั่วไป ที่มีอำนาจบังคับในฐานะที่เป็นคำพิพากษาที่ได้ตัดสินแล้ว หากคู่กรณีฝ่ายที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาฝ่าฝืน

ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา กรณีอาจต้องมีการบังคับคดีตามคำพิพากษาเพื่อให้คำพิพากษาเกิดผลบังคับได้จริง เพื่อเป็นหลักประกันให้กับความยุติธรรม เป็นเครื่องมือให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์แห่งคำพิพากษาของศาลซึ่งมีสาระสำคัญคือ ห้ามไม่ให้ถึงผลคำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยแล้ว

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.109/2556

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และเมื่อได้วินิจฉัยแล้วว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ให้ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นคำวินิจฉัยอุทธรณ์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองฟังไม่ขึ้น ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รวมทั้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 โดยให้ถือปฏิบัติต่อสิทธิและหน้าที่ของผู้ฟ้องคดี เสมือนหนึ่งว่าผู้ฟ้องคดีไม่เคยถูกลงโทษปลดออกจากราชการ ทั้งนี้ นับแต่วันที่คดีถึงที่สุด ศาลปกครองสูงสุดเห็นพ้องด้วย

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.770/2556

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่ง ลงโทษปลดผู้ฟ้องคดี ออกจากราชการเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงชอบที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่ง ซึ่งย่อมมีผลเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ถูกปลดออกจากราชการมาก่อน อย่างไรก็ตาม เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว จึงเห็นควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาดำเนินการเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้พิจารณาคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับหากมิได้ถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.207/2557

คดีนี้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 31/2551 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2551 ที่ลงโทษไล่ออกจากราชการ แล้วให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คดีถึงที่สุดนั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่าในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าในกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า

คำสั่งพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่จะออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งพิพาทได้เท่านั้น โดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดได้ เพราะเป็นอำนาจบริหาร โดยแท้ของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจแต่เพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และออกคำสั่งบังคับให้การเพิกถอนการกระทำนั้น หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ย่อมถือเสมือนว่าไม่มีคำสั่งดังกล่าวมาก่อน จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่จะต้องไปดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบต่อไป พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 31/2551 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2551 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบต่อไป นอกจากนี้ก็แก้ไขให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 844/2556

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีไม่เป็นความผิดฐานละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเกินกว่าสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการตามมาตรา 92 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ดังนั้น คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 1218/2547 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2547 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ จึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อคำสั่งลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีจึงเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วยจึงสมควรเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่มิคำสั่ง แต่ที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 รับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการนั้น เห็นว่า คดีนี้เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งพิพาทได้ แต่ศาลไม่มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ดำเนินการรับผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการได้ แต่เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ย่อมมีหน้าที่คืนสิทธิประโยชน์ทั้งหมดให้ผู้ฟ้องคดีเสมือนไม่เคยมีคำสั่งไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ อุทธรณ์ของ

ผู้ฟ้องคดีพ้องชั้น การที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย พิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ 1218/2547 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2547 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และคำวินิจฉัย อุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี โดยให้มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่วันที่คำสั่ง ดังกล่าว

4. การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ

คำพิพากษาของศาลปกครองผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไข กลับ หรืองดเสีย ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด⁶⁴ คำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแม้จะมีผลให้คำสั่งนั้นถูกเพิกถอนไปโดยผลแห่งคำพิพากษา แต่ฝ่ายปกครองก็ยังมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามต่อไปเพื่อให้คำพิพากษาเป็นไปได้ในทางปฏิบัติอันเป็นการแสดงว่าฝ่ายปกครองเคารพหลักนิติรัฐ

คำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้ว ถือเป็นกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับคดีโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีของศาลปกครอง แต่บางกรณีเพื่อให้คำพิพากษามีผลในทางปฏิบัติ ฝ่ายปกครองต้องแสดงความเคารพในหลักนิติรัฐ โดยยอมรับนับถือคำพิพากษาของศาลปกครอง ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการเพื่อมีคำสั่งหรือปฏิบัติการภายในฝ่ายปกครองภายหลังจากศาลพิพากษา ด้วยการเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้น ซึ่งการปฏิบัติเช่นนี้เป็นการกระทำฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองที่แสดงให้เห็นว่ามีความเคารพในคำพิพากษาอันถึงที่สุดของฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ดี คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ศาลปกครองมิได้แค่เพียงกำหนดคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งเท่านั้น แต่บางกรณี

⁶⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก, วันที่ 10 ตุลาคม 2542

มาตรา 70 คำพิพากษาศาลปกครองให้ผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้น ถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับ หรืองดเสีย

ในกรณีที่เป็นคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น ให้รอการปฏิบัติตามคำสั่งไว้จนกว่าจะพ้นระยะเวลาการอุทธรณ์หรือในกรณีที่มีการอุทธรณ์ให้รอการบังคับคดีไว้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด

ศาลยังได้กำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายแพ็คดีกระทำการอื่นด้วย หรืออาจมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ให้ดำเนินการบรรจุข้าราชการที่ถูกลงโทษไล่ออกจากราชการหรือปลดออกจากราชการซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีให้กลับเข้ารับราชการตามเดิม รวมทั้งให้คืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ผลแห่งคำพิพากษาหรือข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถือเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองต้องมีการปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา และผูกพันฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติตาม แต่ทั้งนี้ การดำเนินการตามคำพิพากษาดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะที่กำหนดไว้สำหรับกรณีนั้นๆ ซึ่งกฎหมายที่รองรับการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมีดังนี้

4.1 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551

มาตรา 101 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญาหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญาเว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนหรือพิจารณาหรือผลแห่งคดีได้

ถ้าภายหลังปรากฏผลการสอบสวนหรือพิจารณาว่าผู้นั้นมิได้กระทำผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงกับจะถูกลงโทษปลดออกหรือไล่ออกและไม่มีกรณีที่จะต้องออกจากราชการด้วยเหตุอื่นก็ให้ผู้นั้นมีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติราชการหรือกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งตามเดิมหรือตำแหน่งอื่นในประเภทเดียวกันและระดับเดียวกันหรือในตำแหน่งประเภทและระดับที่ ก.พ. กำหนดทั้งนี้ผู้นั้นต้องมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้น

เมื่อได้มีการสั่งให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดพักราชการหรือออกจากราชการไว้ก่อนแล้วภายหลังปรากฏว่าผู้นั้นมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงในกรณีอื่นอีกผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 57 มีอำนาจดำเนินการสืบสวนหรือพิจารณาและแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา 93 ตลอดจนดำเนินการทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในหมวดนี้ต่อไปได้

ในกรณีที่สั่งให้ผู้นั้นสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนกลับเข้ารับราชการหรือสั่งให้ผู้นั้นสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนออกจากราชการด้วยเหตุอื่นที่มีใช่เป็นการลงโทษเพราะกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตลอดระยะเวลาระหว่างที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเสมือนว่าผู้นั้นเป็นผู้ถูกสั่งพักราชการ

เงินเดือนเงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือนและเงินช่วยเหลืออย่างอื่นและการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการและผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น

การสั่งพักราชการให้สั่งพักตลอดเวลาที่สอบสวนหรือพิจารณาเว้นแต่ผู้ถูกสั่งพักราชการผู้ใดได้ร้องทุกข์ตามมาตรา 122 และผู้มีอำนาจพิจารณาคำร้องทุกข์เห็นว่าสมควรสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้นเนื่องจากพฤติการณ์ของผู้ถูกสั่งพักราชการไม่เป็นอุปสรรคต่อการสอบสวนหรือพิจารณาและไม่ก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยต่อไปหรือเนื่องจากการดำเนินการทางวินัยได้ล่วงพ้นหนึ่งปีนับแต่วันพักราชการแล้วยังไม่แล้วเสร็จและผู้ถูกสั่งพักราชการไม่มีพฤติกรรมดังกล่าวให้ผู้มีอำนาจสั่งพักราชการสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนการสอบสวนหรือพิจารณาเสร็จสิ้น

4.2 กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552

ข้อ 4 วรรคหนึ่ง การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.พ. นี้ และให้นำผลการปฏิบัติราชการที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 76 มาประกอบการพิจารณา โดยให้เลื่อนได้ไม่เกินวงเงินที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรรให้ใช้ในการเลื่อนขึ้นเงินเดือน

ข้อ 18 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามข้อ 8 เพราะเหตุเกี่ยวกับระยะเวลาการปฏิบัติราชการ การลา หรือการมาทำงานสาย แต่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตั้งเลื่อนขึ้นเงินเดือนพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุผลพิเศษที่สมควรเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตั้งเลื่อนเงินเดือนนำเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง พร้อมด้วยเหตุผลเพื่อพิจารณาเป็นการเฉพาะราย ถ้า อ.ก.พ. กระทรวง เห็นชอบจึงจะตั้งเลื่อนขึ้นเงินเดือนได้

ในกรณีที่ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนเพราะเหตุอื่นนอกจากกรณีตามวรรคหนึ่ง แต่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตั้งเลื่อนเงินเดือนพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุผลพิเศษที่สมควรเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจตั้งเลื่อนเงินเดือนนำเสนอ อ.ก.พ. กระทรวง พร้อมด้วยเหตุผลเพื่อพิจารณาเป็นการเฉพาะราย ถ้า อ.ก.พ. กระทรวง เห็นชอบด้วยให้นำเสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณา ถ้า ก.พ. เห็นชอบด้วยจึงจะตั้งเลื่อนเงินเดือนด้วย

4.3 ระเบียบกรมบัญชีกลาง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการโดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น พ.ศ. 2551

ข้อ 3 ข้าราชการผู้ใดออกจากราชการ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัย หรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วต่อมาได้มีการยกเลิก เพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น ตามคำพิพากษาของศาลหรือคำวินิจฉัยของผู้มีอำนาจพิจารณาตามกฎหมายให้กลับเข้ารับราชการ ให้จ่ายเงินเดือนให้ผู้นั้นในระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการตามคำสั่งนั้น ดังนี้

(1) กรณีมิได้กระทำความผิด หรือกรณีถูกสั่งให้ออกจากราชการที่มีใช้คำสั่งลงโทษทางวินัยให้จ่ายเต็มจำนวนของเงินเดือนที่มีสิทธิได้รับ

(2) กรณีได้กระทำความผิด ให้จ่ายได้ไม่เกินครึ่งหนึ่งของเงินเดือนที่มีสิทธิได้รับตามที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดกำหนด

ข้อ 4 ในกรณีที่ข้าราชการตามข้อ 3 ยังมีได้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ราชการ เนื่องจากได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ หรือถึงแก่ความตายก่อนคดีถึงที่สุดหรือก่อนกรณีถึงที่สุด การจ่ายเงินเดือนในระหว่างที่มีได้มาปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้จ่ายถึงวันสิ้นปีงบประมาณที่ได้พ้นจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือวันที่ถึงแก่ความตาย แล้วแต่กรณี

ข้อ 5 การจ่ายเงินเดือนระหว่างที่มีได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามข้อ 3 หรือ ข้อ 4 ให้กระทรวง ทบวง กรมเจ้าสังกัด จ่ายให้ภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ยกเลิก เพิกถอน หรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่นโดยจากเงินงบประมาณปีปัจจุบัน

เมื่อพิจารณากฎหมายที่กล่าวในข้างต้น เห็นได้ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. 2551 ได้บัญญัติในกรณีที่ข้าราชการถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวนหรือถูกฟ้องคดีอาญา หรือต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ซึ่งไม่ใช่ความผิดที่กระทำโดยประมาทหรือลหุโทษ ผู้บังคับบัญชามีอำนาจสั่งพักราชการหรือสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนเพื่อรอฟังผลการสอบสวนพิจารณา ถ้าผลการสอบสวนผู้นั้นไม่ได้กระทำความผิดหรือกระทำผิดไม่ถึงขั้นปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ก็ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ผู้นั้น กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือตำแหน่งระดับเดียวกับที่ผู้นั้นมีคุณสมบัติตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งนั้นและให้ผู้นั้นมีสถานภาพเป็นข้าราชการตลอดระยะเวลาที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน โดยเงินเดือน เงินอื่นที่จ่ายเป็นรายเดือน และเงินช่วยเหลืออย่างอื่น และการจ่ายเงินดังกล่าวของผู้ถูกสั่งพักราชการ และผู้ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน ให้เป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบว่าด้วยการนั้น ดังนั้น เมื่อศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งปลดออกจากราชการ

หรือไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการแล้ว ฝ่ายปกครองที่เพิกถอนคำสั่งให้ผู้นั้นกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิม หรือในตำแหน่งระดับเดียวกัน สำหรับการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาจะนำผลการปฏิบัติราชการ มาประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน อันหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการเลื่อนเงินเดือนให้แก่ ข้าราชการที่มาปฏิบัติราชการตามปกติ โดย กฎ ก.พ.ดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ สำหรับเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้ว ต่อมาได้กลับเข้ารับราชการไว้ แต่ตามข้อ 18 ได้กำหนดให้มีการเลื่อนเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษ เป็นการเฉพาะรายแก่ข้าราชการที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนได้ สำหรับการ จ่ายเงินเดือนระเบียบกรมบัญชีกลาง ว่าด้วยการจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการซึ่งออกจากราชการ โดยคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือคำสั่งให้ออกจากราชการแล้วได้รับการพิจารณายกเลิก เพิกถอน หรือ เปลี่ยนแปลงคำสั่งเป็นอย่างอื่น พ.ศ. 2551 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาการจ่ายเงินเดือน สำหรับข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้กลับเข้ารับ ราชการไว้ชัดเจน

5. มาตรการเสริมให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาและความรับผิดชอบของฝ่าย ปกครองกรณีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา

ในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครอง นอกจากการบังคับคดีแล้ว ยังมี มาตรการเสริมในการบังคับคดีและปฏิบัติตามคำพิพากษาที่อาจมีส่วนช่วยให้มีการปฏิบัติตามคำ พิพากษาให้เป็นไปโดยถูกต้องมากยิ่งขึ้น และมาตรการเพื่อเป็นการกดดันให้ฝ่ายปกครองต้อง ปฏิบัติตามคำพิพากษา เนื่องจากอาจต้องมีความรับผิดชอบ ดังนี้

5.1 การให้อำนาจศาลปกครองอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) ได้บัญญัติไว้ว่ากรณีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีปกครองของศาลปกครองอย่าง น้อยต้องระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษา ถ้ามี

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้เปิดช่องให้ศาล ปกครองได้อธิบายถึงแนวทางในการปฏิบัติตามคำพิพากษาเพื่อให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติตาม คำพิพากษาได้อย่างถูกต้องตรงตามที่ศาลปกครองกำหนดไว้ในคำบังคับ แต่ทั้งนี้มิได้บังคับว่า ศาลปกครองจะต้องระบุข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาทุกกรณี ซึ่งการที่กฎหมาย

ให้อำนาจศาลปกครองสามารถอธิบายถึงวิธีการปฏิบัติตามคำบังคับที่กำหนดไว้ในคำพิพากษานั้น ย่อมเป็นการช่วยให้ฝ่ายปกครองเข้าใจและสามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้อย่างครบถ้วน ซึ่งเป็นวิธีการที่มีส่วนช่วยให้การบังคับคดีเป็นไปอย่างถูกต้องตรงตามคำบังคับที่กำหนดไว้ในคำพิพากษา

5.1.1 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.770/2556

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงชอบที่ศาลปกครองสูงสุดจะพิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นที่ให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่มีคำสั่ง ซึ่งย่อมมีผลเสมือนว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ถูกปลดออกจากราชการมาก่อน อย่างไรก็ดี เพื่อให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามผลแห่งคำพิพากษาดังกล่าว จึงเห็นควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษามาตรา 69 วรรคหนึ่ง (8) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดพิจารณาดำเนินการเพื่อมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้พิจารณาคืนสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ที่ผู้ฟ้องคดีควรได้รับหากมิได้ถูกลงโทษทางวินัยตามคำสั่งดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

5.1.2 คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.207/2557

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่าในกรณีที่ศาลปกครองเห็นว่าในกรณีที่ฟ้องว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งพิพาทโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งพิพาทไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองก็มีอำนาจตามมาตรา 72 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันที่จะออกคำสั่งบังคับให้เพิกถอนคำสั่งพิพาทได้เท่านั้น โดยกฎหมายมิได้ให้อำนาจแก่ศาลปกครองที่จะออกคำสั่งบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งหนึ่งตำแหน่งใดได้ เพราะเป็นอำนาจบริหารโดยแท้ของฝ่ายปกครอง ศาลปกครองมีอำนาจแต่เพียงตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และออกคำสั่งบังคับให้การเพิกถอนการกระทำนั้น หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวแล้ว ย่อมถือเสมือนว่าไม่มีคำสั่งดังกล่าวมาก่อน จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่จะต้องไปดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมายและระเบียบต่อไป พิพากษาแก้คำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่ 31/2551 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2551 ที่ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ออกคำสั่งดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตาม

คำพิพากษา โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 หรือผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการ และให้คืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในระหว่างที่ออกจากราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีตามกฎหมาย และระเบียบต่อไป นอกจากนี้ก็ทำให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น

5.2 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายแพคดีมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา และไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา การไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองอาจถือได้ว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ฝ่ายผู้ชนะคดีสามารถร้องเรียนพฤติกรรมของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำร้องดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำกัด เพราะไม่มีอำนาจสั่งการให้ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครองกระทำการตามคำพิพากษาได้โดยตรง เพราะอำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลปกครองหรือคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเป็นผู้รับคำร้องเรียน แล้วพิจารณาสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อทำความเข้าใจและเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่าควรกระทำหรือไม่กระทำการอย่างไร ถ้าหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินในเวลาอันควร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจส่งเรื่องดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อให้สั่งการตามควรแก่กรณีก็ได้ นอกจากนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาและสภาผู้แทนเป็นการด่วนได้

5.3 ความรับผิดชอบทางอาญา

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่เป็นผู้แพคดีมีหน้าที่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเจตนาที่จะฝ่าฝืนคำสั่งของศาลหรือมีเจตนาที่จะไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของฝ่ายปกครอง รวมทั้งละเลยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาด้วย เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจมีความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 ในฐานะเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ แต่อย่างไรก็ดี การพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองรับผิดชอบในกรณีนี้อาจค้นหาเจตนาของเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครองได้ยาก

5.4 ความรับผิดชอบทางวินัย

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาแล้วฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายแพคดีไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล อาจพิจารณาความรับผิดชอบทางวินัยได้ โดยพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 82 วรรคหนึ่ง (2) ซึ่งบัญญัติว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องกระทำการอันเป็นข้อปฏิบัติดังต่อไปนี้...(2) ต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามกฎหมาย

กฎระเบียบของทางราชการ มติของคณะรัฐมนตรี นโยบายของรัฐบาลและปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ และมาตรา 85 บัญญัติว่า การกระทำวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง...(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใดๆอันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 82 อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง ซึ่งการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงนั้น ผู้กระทำจะต้องรับโทษไล่ออกจากราชการหรือปลดออกจากราชการเห็นได้ว่า ตามกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ โดยเฉพาะว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ตามหลักนิติรัฐ ฝ่ายปกครองต้องยอมรับต่อกฎเกณฑ์ของกฎหมายและคำพิพากษา การหลีกเลี่ยงหรือออกคำสั่งใดๆ เพื่อให้คำพิพากษาไม่สามารถปฏิบัติได้ตามความเป็นจริงและทำให้คำพิพากษาไม่สามารถเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายของผู้ชนะคดีลงได้ อาจชี้ให้เข้าใจว่าฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือทำการเป็นปรปักษ์กับหลักนิติรัฐ ดังนั้น ฝ่ายปกครองที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาจึงอาจถูกดำเนินการทางวินัย

5.5 ความรับผิดชอบพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองจงใจที่จะไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองในกรณีที่ศาลสั่งให้กระทำการ เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาจะนำเหตุที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจงใจไม่ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองมาฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้นั้นต่อศาลปกครอง โดยอาศัยเหตุที่เจ้าหน้าที่ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเรียกค่าเสียหายจากการนั้นและศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองเป็นการกระทำละเมิดจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยพิพากษาให้หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย กรณีนี้ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยจงใจ หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานได้ ตามมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

6. เปรียบเทียบการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการของไทยกับต่างประเทศ

คำพิพากษาของศาลปกครองไทย ศาลปกครองฝรั่งเศส เยอรมันและเบลเยียม ก่อให้เกิดผลต่อคู่กรณีเหมือนกัน คือ มีผลผูกพันให้คู่กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยไม่จำเป็นต้องมีการแจ้งเตือนและการบังคับ ศาลปกครองไทย

ฝรั่งเศสและเยอรมัน มีวิธีการปฏิบัติในการบังคับคดีและมีมาตรการเสริมที่อาจมิใช่อำนาจตุลาการอย่างเดียวเพื่อให้คำพิพากษาของศาลปกครองมีผลปฏิบัติได้จริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีผู้ชนะคดีเป็นเอกชนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีความสัมพันธ์กันตามกฎหมายมหาชน จะต้องได้รับการปฏิบัติจากฝ่ายปกครองด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลปกครอง

ศาลปกครองไทยมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีคล้ายคลึงกับฝรั่งเศส และศาลปกครองไทยมีมาตรการเสริมในการบังคับคดีด้วยเช่นกัน โดยศาลปกครองมีอำนาจอธิบายวิธีการปฏิบัติตามคำพิพากษาซึ่งปรากฏอยู่ในคำพิพากษาหลายๆคดี สำหรับกรณีที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผลของการเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวทั้งศาลปกครองไทย ศาลปกครองฝรั่งเศส เยอรมันและเบลเยียม จะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นจะถูกเพิกถอนไปโดยคำพิพากษาของศาล ทำให้ทุกอย่างกลับคืนสู่สภาพเดิม ข้าราชการที่ถูกปลดออกหรือไล่ออกตามคำสั่งที่ศาลปกครองได้เพิกถอนดังกล่าวจะต้องกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมาก่อน ซึ่งการดำเนินการให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกและไล่ออกแล้วต่อมาศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวกลับคืนสู่สถานะเดิมนั้น ประเทศฝรั่งเศสมีแนวทางในการดำเนินการที่ชัดเจนครอบคลุมทั้งการคืนสถานภาพในอดีตและอนาคต รวมถึงการเยียวยาสิทธิต่างๆที่สูญเสียไปในระหว่างถูกให้ออกจากราชการให้แก่ข้าราชการฝ่ายชนะคดี ส่วนประเทศไทยมีเพียงการบรรจุกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมและระดับเดิม และหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ส่วนการคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้หากไม่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการให้แก่ข้าราชการฝ่ายชนะคดี เช่น การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่ง ค่ารักษาพยาบาล ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ค่าการศึกษาบุตร เป็นต้น ไม่มีกฎหมายมารองรับให้ดำเนินการได้ ทั้งยังไม่มีแนวทางอันเกิดจากคำวินิจฉัยของศาล ในการดำเนินการดังกล่าวที่ครอบคลุมและชัดเจนดังเช่นประเทศฝรั่งเศส ทำให้ฝ่ายปกครองไม่อาจดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลได้อย่างครบถ้วน

นอกจากนี้ ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจที่กำหนดระยะเวลาให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาภายใน 6 เดือน หากพ้นระยะเวลานี้แผนกรายงานและการศึกษาของสภาแห่งรัฐอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งปรับฝ่ายปกครองเป็นรายวันได้ ในขณะที่ประเทศไทยกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่บังคับให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองและหากไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาฝ่ายปกครองจะมีความรับผิดชอบเอาไว้โดยเฉพาะ ประกอบกับในปัจจุบันแนวคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ศาลปกครองจะกำหนดค่าบังคับเพียงให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกที่พิพาท โดยไม่

กำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองฝ่ายที่แพ้คดีต้องกระทำการใด เนื่องจากคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ เป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจกำหนดคำบังคับ ตามมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยสั่งให้เพิกถอนคำสั่งได้และอธิบายแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาเท่านั้น ซึ่งเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เป็นฝ่ายแพ้คดี ที่ต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิของข้าราชการเองโดยการดำเนินการตามคำอธิบายแนวทางการปฏิบัติตามคำพิพากษาเอง จึงอาจเป็นช่องทางให้ฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ประเทศไทยจึงต้องพัฒนาตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของกรณีคืนสถานะเดิมและการคืนสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ให้แก่ข้าราชการฝ่ายชนะคดี รวมทั้งกำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาต่อไป



บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครอง ในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

หลักผลผูกพันของคำวินิจฉัยของศาลเป็นหลักกฎหมายทั่วไปตามหลักนิติรัฐ เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาอย่างใดแล้วย่อมผูกพันคู่กรณีให้ต้องปฏิบัติตามคำบังคับที่กำหนดในคำพิพากษาฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีจะต้องเคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษา ถือเป็นหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด และตามหลักอำนาจบังคับของคำพิพากษาที่เด็ดขาดนี้ฝ่ายปกครองจะฝ่าฝืนหรือโต้แย้งคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลไม่ได้การเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้า อาจเป็นการแสดงให้เห็นได้ว่าฝ่ายปกครองไม่เคารพต่อคำพิพากษาของศาลปกครอง อันเป็นปฏิปักษ์ต่อหลักนิติรัฐ

คำพิพากษาศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ข้าราชการที่ถูกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเห็นว่ากรออกคำสั่งดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง จึงได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง อันเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลปกครอง ข้าราชการผู้ฟ้องคดีอาจมีคำขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกแล้วแต่กรณีและให้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคู่กรณีมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิมรวมทั้งให้คืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ตนเองเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ข้าราชการผู้ฟ้องคดีชนะคดี และกำหนดคำบังคับให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการต้องถือว่าคำสั่งทางปกครองดังกล่าวได้ถูกเพิกถอนทันทีตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยไม่ต้องมีการบังคับคดี

แม้ตามสภาพคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ จะไม่ต้องมีการบังคับคดี ศาลจึงไม่ต้องออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีซึ่งเป็นเจ้าพนักงานศาลปกครองเพื่อจัดการให้เป็นไปตามคำพิพากษา แต่ในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดคำบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการให้ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดีกลับเข้ารับราชการหรือให้คืนสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการฝ่ายชนะคดี ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา ด้วยการดำเนินการบรรจุข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดีกลับเข้ารับราชการและคืนสิทธิ

ประโยชน์ต่างๆที่ต้องเสียไปให้แก่ข้าราชการผู้นั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักนิติรัฐที่เมื่อได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคดีและคดีถึงที่สุดแล้ว คำพิพากษาย่อมผูกพันคู่กรณี ฝ่ายปกครองในฐานะคู่กรณีจึงต้องเคารพและปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่ถึงแม้ว่าคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ศาลจะมีได้กำหนดคำสั่งบังคับให้ฝ่ายปกครองฝ่ายแพ้คดีต้องกระทำการใด แต่การถือปฏิบัติต่อสิทธิของข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดี โดยการคืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ข้าราชการดังกล่าวภายหลังศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วถือเป็นสิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องริเริ่มด้วยตนเอง แต่จากการศึกษา พบว่าฝ่ายปกครองมีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ดังนี้

1. ปัญหาการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองในคดีที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการอันเกิดจากฝ่ายปกครอง

เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วอำนาจบังคับของศาลย่อมเกิดขึ้นทันทีและมีผลย้อนหลัง โดยเสมือนว่าฝ่ายปกครองไม่เคยมีคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมาก่อน ซึ่งเป็นการเพิกถอนโดยผลของคำพิพากษา อย่างไรก็ดี แม้ว่าคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจะถูกเพิกถอนไปโดยผลของคำพิพากษาแล้วก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองยังคงมีหน้าที่ที่ต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิของข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีต่อไป แม้ศาลจะมีได้กำหนดคำสั่งบังคับไว้ก็ตาม โดยดำเนินการให้ข้าราชการฝ่ายผู้ชนะคดีได้กลับเข้าสู่ระบบราชการตามเดิม ด้วยการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการ ในส่วนขั้นตอนการดำเนินการต่างๆ ฝ่ายปกครองจะต้องเป็นผู้ริเริ่มเอง ในขณะที่ข้าราชการฝ่ายชนะคดีจะไม่มีกระบวนการดำเนินการที่ต่อเนื่องเพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองต้องออกคำสั่งมาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาซึ่งกรณีเช่นนี้จะแตกต่างจากคดีแพ่งที่หากฝ่ายผู้แพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) ไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ ผู้ชนะคดี (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) จะมีกระบวนการตามกฎหมายที่กำหนดไว้ให้สามารถใช้วิธียึดอายัดทรัพย์สินเพื่อขายทอดตลาดบังคับชำระหนี้ให้แก่ผู้ชนะคดีซึ่งเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ ดังนั้น การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงขึ้นอยู่กับฝ่ายปกครองว่ามีความตระหนักและเคารพในสิ่งที่ศาลปกครองได้ตัดสินไปมากน้อยเพียงใด รวมทั้งฝ่ายปกครองได้นำพาต่อความเดือดร้อนหรือเสียหายของข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการโดยคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพียงใด เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีตัวบทกฎหมายหรือระเบียบกฎเกณฑ์ ซึ่ง

เป็นบทกฎหมายกลางที่ใช้บังคับเป็นการทั่วไปรองรับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองได้

คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ มีผลทำให้ข้าราชการผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งดังกล่าวต้องกลับสู่สถานภาพเดิมเสมือนไม่เคยถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเลยฝ่ายปกครองที่มีคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ จึงต้องดำเนินการมีคำสั่งใหม่เพื่อบรรจุข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการกลับเข้ารับราชการตามเดิม รวมทั้งมีหน้าที่ดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์อื่น เช่น การจ่ายเงินเดือน การเลื่อนขั้นเงินเดือน การเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น ให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงของฝ่ายปกครองที่ต้องดำเนินการดังกล่าวแต่เนื่องด้วยการดำเนินการของฝ่ายปกครองจะดำเนินการได้เท่าที่กฎหมายหรือระเบียบเฉพาะกำหนดไว้ให้กระทำได้นั้น ถ้าหากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้อำนาจเอาไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดที่กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการคืนสถานะเดิมและการคืนสิทธิประโยชน์อื่น ให้แก่ข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่ทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการคืนสถานะเดิมและการคืนสิทธิประโยชน์อื่น ให้แก่ข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีได้ ทั้งที่เต็มใจปฏิบัติตามคำพิพากษาทำให้ฝ่ายปกครองใช้เป็นข้ออ้างไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

1.1 ปัญหาการบรรจุข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการกลับเข้ารับราชการ

การบรรจุข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดีกลับเข้ารับราชการตามเดิม ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการบรรจุกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและระดับเดิมก่อนที่จะถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจากราชการแต่ในทางปฏิบัติพบว่า ฝ่ายปกครองไม่สามารถบรรจุข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการกลับเข้ารับราชการตามในตำแหน่งและระดับเดิมได้ในทันทีหรือภายในระยะเวลาอันรวดเร็ว เนื่องจากมีปัญหาว่าตำแหน่งและระดับเดิมที่จะบรรจุข้าราชการนั้นกลับเข้ารับราชการไม่ว่างและไม่สามารถหาตำแหน่งเดียวกันได้ รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการของฝ่ายปกครองที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการบรรจุกลับเข้ารับราชการ และแม้ว่าฝ่ายปกครองจะดำเนินการล่าช้าเพียงใด ก็ไม่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ จึงเป็นช่องทางให้ฝ่ายปกครองไม่เร่งรีบดำเนินการตามคำพิพากษาทำให้ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดีได้รับการบรรจุกลับเข้ารับราชการล่าช้าโดยไม่มีกำหนดระยะเวลาแน่นอนว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จเมื่อใดซึ่งการที่ฝ่ายปกครองบรรจุข้าราชการ

กลับเข้ารับราชการล่าช้าย่อมเป็นการซ้ำเติมความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ข้าราชการฝ่ายขณะคดีเพิ่มมากขึ้น ทั้งยังส่งผลต่อการเลื่อนเงินเดือน เพราะการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการจะพิจารณาจากผลการปฏิบัติงานและระยะเวลาการปฏิบัติราชการของข้าราชการเป็นสำคัญ และยังส่งผลต่อการเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เพราะการเลื่อนข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นจะนำระยะเวลาในการครองตำแหน่งนั้นๆรวมทั้งผลการปฏิบัติงานในขณะครองตำแหน่งนั้นๆ มาประกอบการพิจารณาด้วยและเมื่อฝ่ายปกครองดำเนินการบรรจุข้าราชการฝ่ายที่ขณะคดีกลับเข้ารับราชการล่าช้า ข้าราชการที่เป็นฝ่ายขณะคดีก็จะนำคดีกลับมาฟ้องต่อศาลเป็นคดีใหม่เพื่อบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการบรรจุผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการอีก เนื่องจากไม่สามารถบังคับให้ฝ่ายปกครองดำเนินการได้ อันเป็นการสร้างภาระให้เกิดแก่ข้าราชการผู้นั้นรวมทั้งศาล ซึ่งการที่ไม่มีบทกฎหมายกำหนดระยะเวลาดำเนินการบรรจุกลับเข้ารับราชการเอาไว้ ย่อมไม่อาจถือได้ว่าฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษา

1.2 ปัญหาการเลื่อนเงินเดือนและการเลื่อนให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น

ขวัญและกำลังใจสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการประการหนึ่งคือการได้รับเลื่อนเงินเดือน ซึ่งถือเป็นสิทธิประโยชน์ที่ข้าราชการพึงได้รับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดไว้คั้งนั้น เมื่อศาลปกครองได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้วข้าราชการฝ่ายที่ขณะคดีจึงสมควรที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการด้วย แต่ในปัจจุบันข้าราชการพลเรือนที่จะได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนนั้นข้อ 8 วรรคหนึ่ง (1) ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552กำหนดไว้ว่าจะต้องมีผลการประเมินการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าระดับพอใช้หรือร้อยละหกสิบ ซึ่งหมายความว่าข้าราชการผู้นั้นจะต้องมาปฏิบัติราชการในแต่ละรอบการประเมิน จึงจะมีผลการปฏิบัติงานมาประเมินได้ ดังนั้นการเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการในแต่ละรอบการประเมิน จึงมิได้เฉพาะแต่ข้าราชการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามปกติเท่านั้น แต่ในสภาพความเป็นจริงแล้วข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ข้าราชการผู้นั้นย่อมพ้นจากตำแหน่งหน้าที่ราชการนับแต่วันที่ฝ่ายปกครองมีคำสั่งทันที ข้าราชการผู้นั้นจึงไม่อาจมาปฏิบัติหน้าที่ราชการ และไม่มีผลการปฏิบัติงานและประสิทธิผลการปฏิบัติงานที่จะนำมาพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ได้อย่างแน่นอนและเหตุที่ขัดขวางไม่ให้ข้าราชการผู้นั้นมาปฏิบัติหน้าที่ราชการเป็นเหตุที่เกิดขึ้นจากฝ่ายปกครอง⁶⁵ ดังนั้น หากจะนำเอาหลักเกณฑ์

⁶⁵ กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552, ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม126 ตอนที่ 78 ก, วันที่ 15 ตุลาคม 2552

และวิธีการในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามปกติ มาใช้กับการเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ย่อมไม่เป็นธรรม

อย่างไรก็ดี ข้อ 18 วรรคสอง ของกฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ได้เปิดช่องให้ฝ่ายปกครองพิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามกฎหมาย ก.พ. ดังกล่าว โดยผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนพิจารณาแล้วเห็นว่ามิใช่เหตุผลพิเศษที่สมควรเลื่อนเงินเดือนให้เลื่อนขึ้นเงินเดือนให้ข้าราชการผู้นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนนำเสนอ อ.ก.พ. กระทรวงพร้อมด้วยเหตุผล เพื่อพิจารณาเป็นการเฉพาะราย ถ้า อ.ก.พ. กระทรวงเห็นชอบด้วยให้นำเสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณา ถ้า ก.พ. เห็นชอบด้วยจึงจะสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนได้ แต่การพิจารณาเสนอ ก.พ. เพื่อพิจารณาเลื่อนเงินเดือน โดยมีเหตุผลเป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะราย ดังกล่าว เป็นกรณีที่ไม่น่าจะถือว่า ก.พ. จะสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้กลับเข้ารับราชการหรือไม่ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนขึ้นเงินเดือน อ.ก.พ. กระทรวงและ ก.พ. และหากไม่มีการเลื่อนเงินเดือนให้เป็นกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะราย ข้าราชการผู้นั้นก็น่าคดีมาฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้เลื่อนขึ้นเงินเดือน โดยมีเหตุกรณีพิเศษเป็นการเฉพาะราย ซึ่งเป็นสร้างภาระแก่ข้าราชการฝ่ายที่ชนะเลิศ

นอกจากปัญหาเกี่ยวกับการเลื่อนเงินเดือนแล้ว ปัญหาอีกประการหนึ่งที่ส่งผลโดยตรงต่อข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาได้กลับเข้ารับราชการ ก็คือ การเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ซึ่งหากพิจารณาเปรียบเทียบกันระหว่างข้าราชการที่เดิมเคยรับราชการในตำแหน่งเดียวกัน ระดับเดียวกัน อัตราเงินเดือนเท่ากัน แล้วมีข้าราชการคนหนึ่งถูกปลดออกหรือไล่ออกในขณะที่ข้าราชการอีกคนหนึ่งยังอยู่รับราชการตามปกติ หลังจากนั้น 4-5 ปี ผ่านไป เพราะการต่อสู้คดีในชั้นศาล เพื่อนข้าราชการที่รับราชการอยู่ตามปกติย่อมได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามผลการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการผู้นั้นและได้รับการเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ส่วนข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ แม้ว่าต่อมาได้กลับเข้ารับราชการ แต่ก็เป็นการกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและระดับเดิมก่อนที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ไม่มีโอกาสได้รับการ

ข้อ 4 การเลื่อนเงินเดือนข้าราชการพลเรือนสามัญ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎ ก.พ. นี้ และให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.พ. กำหนดตามมาตรา 76 มาประกอบการพิจารณา โดยให้เลื่อนได้ไม่เกินวงเงินที่ส่วนราชการได้รับการจัดสรรให้ใช้ในการเลื่อนเงินเดือน

เลื่อนเงินเดือนในระหว่างที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการสูญเสียโอกาสที่จะรับการเลื่อนขั้นแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น ฝ่ายปกครองจะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความเจริญก้าวหน้าในอาชีพของข้าราชการเหล่านั้นอย่างไร เมื่อไม่มีกฎหมายรองรับสำหรับการเลื่อนเงินเดือนและวิธีการเลื่อนตำแหน่งที่สูงขึ้นไว้สำหรับข้าราชการที่ถูกปลดออกหรือไล่ออกเอาไว้ จึงเป็นการยากที่ฝ่ายปกครองจะดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้

1.3 ปัญหาการคืนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่นๆ

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของข้าราชการนั้น นอกเหนือจากการได้รับเงินเดือนและเงินอื่นที่กำหนดให้จ่ายให้แก่ข้าราชการแล้ว ข้าราชการยังมีสิทธิได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการศึกษาบุตร ค่าเช่าบ้านข้าราชการ เป็นต้น ซึ่งเป็นสิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่มีเฉพาะแต่ตัวข้าราชการที่ได้รับเองเท่านั้น แต่บุคคลในครอบครัวของข้าราชการก็ได้รับด้วยแต่เมื่อข้าราชการถูกส่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก สิทธิประโยชน์และสวัสดิการที่เคยได้รับดังกล่าวก็จะสิ้นสุดลงไปด้วยคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงมิได้ส่งผลกระทบต่อเฉพาะตัวข้าราชการผู้รับคำสั่งเพียงผู้เดียวเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขการดำรงชีวิตของบุคคลในครอบครัวรวมถึงผู้อยู่ในอุปการะของข้าราชการผู้นั้น เนื่องจากเมื่อข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการ บุตรของข้าราชการผู้นั้นอาจจะไม่ได้รับการศึกษาต่อในระดับที่ดีและในบางรายอาจจะไม่ได้ศึกษาต่อ เพราะในบางครอบครัวข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการอาจเป็นเพียงคนเดียวที่รับผิดชอบดูแลค่าใช้จ่ายทั้งหมดของครอบครัวคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงเป็นคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อเงื่อนไขการดำรงชีวิตอย่างรุนแรงซึ่งความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นดังกล่าวแม้ว่าจะมีการเพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกและได้มีการบรรจุข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการแล้ว ก็ไม่อาจชดเชยหรือเยียวยาความเสียหายดังกล่าวได้ ดังนั้น เมื่อได้กลับเข้าสู่ระบบราชการแล้ว ข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีควรได้รับสิทธิประโยชน์และสวัสดิการเกี่ยวกับค่าเช่าบ้าน ค่ารักษาพยาบาลและค่าการศึกษาบุตรที่ต้องสูญเสียไปในระหว่างที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการกลับคืนมาด้วย แต่เนื่องจากฝ่ายปกครองไม่มีกฎหมายหรือระเบียบมารองรับให้ดำเนินการดังกล่าวได้ ซึ่งอาจเป็นเพราะการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเพิ่งได้รับการรับรองเมื่อมีศาลปกครองแต่กฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับอยู่เป็นกฎหมายที่มีอยู่ก่อนมีการจัดตั้งศาลปกครอง ดังนั้น การดำเนินการคืนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ จึงไม่สมบูรณ์และครอบคลุมความเสียหายที่ข้าราชการผู้นั้นได้รับ จึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องและรองรับกับการดำเนินการดังกล่าวต่อไป

2. ปัญหาเกี่ยวกับการทูลเกล้าฯ ถวายตามคำสั่งทางปกครอง

คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งทางปกครองที่มีผลบังคับต่อผู้รับคำสั่งทันที และมีผลบังคับไปจนกว่าจะสิ้นผลลงโดยการแสดงเจตนาลบล้างของฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ หรือมีการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งนั้น

เมื่อพิจารณากระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนับแต่ศาลมีคำสั่งรับฟ้องไว้พิจารณาแล้วศาลปกครองจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁶⁶ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การยื่นต่อศาลแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลภายในสามสิบวันหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁶⁷ เมื่อผู้ฟ้องคดีทำคำคัดค้านคำให้การแล้ว ศาลจะมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทำคำให้การเพิ่มเติมยื่นต่อศาลภายในสิบห้าวันหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁶⁸ ซึ่งในการดำเนินการตามคำสั่งศาลดังกล่าว คู่กรณีอาจขอขยายระยะเวลาออกไปได้ ในกรณีที่ตุลาการเจ้าของสำนวนได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำฟ้อง คำให้การ ฯ และคำชี้แจงของคู่กรณี รวมทั้งข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงของศาลเองแล้วเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีได้แล้ว ตุลาการเจ้าของสำนวนมีอำนาจจัดทำบันทึกของตุลาการเจ้าของสำนวนเสนอให้องค์คณะพิจารณาดำเนินการต่อไป ในกรณีที่องค์คณะพิจารณาสำนวนคดีดังกล่าวแล้วเห็นว่าไม่มีกรณีต้องแสวงหา

⁶⁶ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอน 108 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

ข้อ 43 ให้ผู้ถูกฟ้องคดียื่นคำให้การโดยชัดแจ้งแสดงการปฏิเสธหรือยอมรับข้อหาที่ปรากฏในคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้อง และเหตุแห่งการนั้นพร้อมส่งพยานหลักฐานตามที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดโดยจัดทำสำเนาคำให้การและสำเนาพยานหลักฐานดังกล่าวที่รับรองถูกต้องหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ตุลาการเจ้าของสำนวนกำหนดยื่นมาพร้อมกับคำให้การด้วย ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำฟ้อง หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

⁶⁷ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอน 108 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

ข้อ 47 วรรคสอง ถ้าผู้ฟ้องคดีประสงค์จะคัดค้านคำให้การ ให้ทำคำคัดค้านคำให้การยื่นต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำให้การหรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด

⁶⁸ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543

ข้อ 49 วรรคหนึ่ง ให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านคำให้การของผู้ฟ้องคดีให้ผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อยื่นคำให้การเพิ่มเติมต่อศาลพร้อมสำเนาหนึ่งชุดหรือตามจำนวนที่ศาลกำหนด ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับสำเนาคำคัดค้าน หรือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนดเมื่อศาลได้รับคำให้การเพิ่มเติมจากผู้ถูกฟ้องคดีแล้ว ให้ส่งสำเนาคำให้การเพิ่มเติมนั้นให้แก่ผู้ฟ้องคดี

ข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ตุลาการหัวหน้าคณะจะมีคำสั่งกำหนดวันสิ้นสุดการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้วส่งสำนวนคดีให้อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นพิจารณา เพื่อส่งสำนวนคดีนั้นให้ตุลาการผู้แถลงคดีจัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือ เมื่อตุลาการผู้แถลงคดีได้จัดทำคำแถลงการณ์เป็นหนังสือหรือสามารถเสนอคำแถลงการณ์ด้วยวาจาได้แล้ว องค์กรคณะจะกำหนดวันนั่งพิจารณาคดีครั้งแรกต่อไปหลังจากที่ได้หารือกับอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นแล้วหลังจากเสร็จสิ้นขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและการสรุปสำนวนแล้ว องค์กรคณะจะต้องจัดให้มีการนั่งพิจารณาอย่างน้อยหนึ่งครั้งเพื่อให้คู่กรณีมีโอกาสมาแถลงด้วยวาจาต่อหน้าองค์กรคณะ ในการนี้ ศาลจะต้องส่งสรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวนให้คู่กรณีทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน โดยคู่กรณีมีสิทธิยื่นคำแถลงและนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมประกอบคำแถลงดังกล่าวในวันนั่งพิจารณาคดี เมื่อเสร็จสิ้นการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดี ตุลาการหัวหน้าคณะ จะนัดประชุมปรึกษาเพื่อพิพากษาหรือมีคำสั่ง โดยจะกระทำในวันเดียวกับวันที่ ตุลาการผู้แถลงคดีชี้แจงก็ได้ผู้ที่ไม่พอใจในคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นอาจอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ให้มี คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ของศาลจะตรวจคำอุทธรณ์ในเบื้องต้น จากนั้นตุลาการเจ้าของสำนวนจะตรวจคำอุทธรณ์อีกครั้ง ถ้าเห็นว่ามีความสมบูรณ์ครบถ้วน ก็จะส่งคำอุทธรณ์นั้นให้ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาในลักษณะเดียวกับการดำเนินการกระบวนการพิจารณาในศาลปกครองชั้นต้นต่อไป แต่ขั้นตอนในการแสวงหาข้อเท็จจริงจะลดลงกล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องดำเนินการจนครบ 4 ขั้นตอนดังเช่นศาลชั้นต้น เพียง 2 ขั้นตอนคือพิจารณาจากคำอุทธรณ์ และคำแก้อุทธรณ์ก็อาจสรุปสำนวนได้ ถ้าตุลาการเจ้าของสำนวนเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่ศาลจะพิพากษาหรือมีคำสั่งอุทธรณ์ได้แล้ว จากนั้นก็จะไปสู่ขั้นตอนของการนั่งพิจารณาคดีและการแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีต่อไปศาลปกครองสูงสุดก็จะมีคำพิพากษาต่อไป

กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองดังกล่าวจึงใช้ระยะเวลาในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีนับแต่ศาลปกครองสั่งรับฟ้องไว้พิจารณาจนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาค่อนข้างยาวนานในขณะที่คำสั่งปลดออกหรือไล่ออกที่พิพาทยังมีผลบังคับอยู่การที่ศาลใช้ระยะเวลาในการดำเนินการพิจารณาคดีที่ยาวนานย่อมทำให้สภาพข้อเท็จจริงตามเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาภายหลังศาลปกครองพิพากษาแล้วเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อเริ่มฟ้องคดีเช่น ผู้ชนะคดีเกษียณอายุราชการ หรือระหว่างการต่อสู้คดีต้องตกเป็นบุคคลล้มละลายและยังคงมีสถานภาพทางกฎหมายที่ตกเป็นบุคคลล้มละลายอยู่ในขณะที่เป็นผู้ชนะคดี ทำให้ในวันที่ฝ่ายปกครองจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยต้องออกคำสั่งบรรจุผู้ชนะคดีกลับเข้ารับราชการ เลื่อนขั้น หรือเลื่อนตำแหน่งไม่อาจกระทำได้เพราะข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีขาดคุณสมบัติในการรับราชการไปแล้วกรณี จึงเห็นได้ว่ายิ่งศาลปกครองใช้เวลาในการดำเนินการกระบวนการพิจารณาคดีนานเท่าใด ยิ่งทำให้การปฏิบัติตาม

คำพิพากษายกขึ้นตามเท่านั้น จนทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ คำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจึงมีผลเป็นเพียงการเพิกถอนคำสั่งในทางทฤษฎีหรือในแบบพิธีเท่านั้น แต่คำพิพากษาของศาลปกครองไม่มีคำบังคับใดๆ เพราะในทางปฏิบัติฝ่ายปกครองไม่สามารถกระทำการให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ ความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจึงยังเป็นการซ้ำเติมความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ข้าราชการฝ่ายขณะคดียังขึ้นไปอีก

การทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เป็นมาตรการที่ชะลอการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดีของศาลปกครองได้ แต่การฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่เป็นเหตุทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นๆ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ถ้าหากข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองประสงค์จะให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกไว้เป็นการชั่วคราว ผู้ฟ้องคดีจะต้องยื่นคำขอต่อศาลก่อนศาลพิพากษาคดีหรือมีคำสั่งชี้ขาดคดีเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองอันมีผลเป็นการชะลอหรือระงับการบังคับตามผลของคำสั่งทางปกครองไว้ เป็นการชั่วคราว และศาลปกครองอาจมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้หากเห็นว่าคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองใดยื่นโดยไม่มีข้ออ้างหรือข้อเท็จจริงเพียงพอหรือไม่ มีเหตุผลหรือสาระอันควรได้รับการพิจารณา หรือเห็นได้อย่างชัดเจนว่าไม่สมควรมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองซึ่งกรณี que ศาลปกครองมีคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง จะทำให้คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมีผลบังคับต่อไปจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งนั้น และคำสั่งไม่รับคำขอทุเลาการบังคับดังกล่าวเป็นที่สุด ตามข้อ 70 หมวด 5 ระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ถ้าหากต่อมา ศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออก การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองโดยฝ่ายปกครองย่อมไม่ทันการณ์ ส่วนกรณีที่ศาลจะให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการไว้เป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษานั้น จะต้องเป็นกรณีที่ศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าเหตุแห่งการฟ้องคดีไม่น่าจะชอบด้วยกฎหมาย การให้คำสั่งทางปกครองยังคงมีผลต่อไปจะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง และการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่การบริการสาธารณะ ศาลจึงมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองได้ตามที่

เห็นสมควร การทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองขึ้นอยู่กับดุลพินิจของศาลปกครองว่าจะให้
 ทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง
 หรือไม่ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองต้องอ้างข้อเท็จจริง
 ชัดเจนและแสดงพยานหลักฐาน เพื่อนัดไต่สวนตามข้อ 71 แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการใน
 ศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁶⁹ โดยต้องแสดงให้เห็นอย่างชัด
 เจงว่าประสงค์จะขอทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ และ
 การให้คำสั่งดังกล่าวมีผลต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง
 อย่างไร ภาระการนำสืบจึงตกอยู่ที่ผู้ยื่นคำขอซึ่งเป็นบุคคลที่ออกจากราชการไปแล้ว การรับข้อมูล
 ข่าวสารและการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆ ย่อมไม่ทัดเทียมและด้อยกว่าฝ่ายปกครองและศาล
 ปกครองมักจะไม่วุฒูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการตามคำขอ
 ของผู้ฟ้องคดี

หากเปรียบเทียบการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองของศาลปกครองไทย
 กับศาลปกครองเยอรมันและฝรั่งเศส ศาลปกครองเยอรมันจะมีระบบการทูลเกล้าฯ บังคับคำ
 สั่งทางปกครองโดยอัตโนมัติเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแต่ได้กำหนดข้อยกเว้นเอาไว้สำหรับคำสั่ง
 บางประเภท ส่วนศาลปกครองไทยจะมีระบบทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองคล้ายกับประเทศ
 ฝรั่งเศสที่มีหลักการว่าการฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองแต่ศาลปกครอง
 ฝรั่งเศสและศาลปกครองไทยมีข้อแตกต่างกันอยู่ คือ ประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดข้อยกเว้น
 ตามกฎหมายของหลักการที่ว่า การฟ้องคดีไม่เป็นเหตุให้ทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองเอาไว้
 สำหรับศาลปกครองไทยไม่มีข้อยกเว้นตามกฎหมายหรือทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งโดยอัตโนมัติ
 ดังเช่น ศาลปกครองเยอรมัน การทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งของศาลปกครองไทยจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจ
 ของศาลว่าจะให้มีการทูลเกล้าฯ บังคับตามคำสั่งทางปกครองหรือไม่ ถ้าศาลไม่ให้ทูลเกล้าฯ บังคับตาม
 คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา
 คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการดังกล่าวก็จะมีผลบังคับต่อไป แม้ภายหลังศาลจะมี
 คำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งดังกล่าวก็อาจจะไม่มีประโยชน์ต่อผู้ชนะคดีเลยและไม่อาจลบล้างผล

⁶⁹ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ประกาศในราชกิจจานุ
 นุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2543

ข้อ 71 เมื่อได้รับคำขอตามข้อ 69 และเป็นกรณีที่ศาลมิได้มีคำสั่งตามข้อ 70 ให้ศาลส่งสำเนาคำขอให้ผู้กรณีทำคำชี้แจง
 และแสดงพยานหลักฐานโดยด่วน แล้วนัดไต่สวนเพื่อมีคำสั่งเกี่ยวกับคำขอดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่มีคำขอตามข้อ 69 แต่ศาลเห็นว่ามิเหตุสมควรที่จะทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหมาย หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็น
 เหตุแห่งการฟ้องคดีให้ศาลมีอำนาจสั่งทูลเกล้าฯ บังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครองนั้น โดยจะได้สวนก่อนหรือไม่ก็ได้

ที่เกิดขึ้นในระหว่างถูปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการได้ทั้งหมด ทำให้เกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง เช่น ผู้ชนะคดีเกียจฉ้ออายุราชการแต่ศาลเพ็งมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่ง ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่า แม้ฝ่ายปกครองจะได้พยายามทำให้ข้าราชการผู้นั้นกลับสู่สถานะเดิมหรือใกล้เคียงที่สุดด้วยการชดใช้ค่าเสียหาย แต่ก็ไม่สามารถชดเชยความเสียหายได้เพียงพอกับความเสียหายที่ผู้ชนะคดีได้รับได้ รวมทั้งการเสียโอกาสในความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การ ความยากไร้และความทุกข์ทรมานจิตใจ ซึ่งไม่มีทางที่ฝ่ายปกครองหรือแม้แต่ศาลปกครองจะเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ชนะคดีได้เทียบเท่ากับความเสียหายที่ได้รับได้

คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.143/2551

ศาลปกครองวินิจฉัยว่าจากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนยังไม่เพียงพอที่จะรับฟังได้ว่า คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ที่สั่งให้ยกเลิกคำสั่งที่ให้ไล่ออกจากราชการและมีคำสั่งใหม่เป็นปลดออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายดังที่ศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัย ทั้งการที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 และมาตรา 80วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หากจะเป็นเหตุให้คำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คงเป็นแต่เพียงเหตุให้คำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการไม่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น หากใช่เหตุที่จะทำให้ถือว่าคำสั่งลงโทษผู้ฟ้องคดีทางวินัยโดยให้ปลดออกจากราชการที่สั่งตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 น่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมายนอกจากนั้นแม้คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีก็ตาม แต่หากให้คำสั่งดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปในระหว่างการพิจารณาคดีก็ไม่น่าจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้ฟ้องคดีจนไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ในภายหลัง เพราะถ้าต่อมาศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ดังกล่าว ก็จะมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีกลับคืนสู่สถานะเดิมโดยการกลับเข้ารับราชการและได้รับสิทธิประโยชน์ ตลอดจนสวัสดิการที่สูญเสียไปนับแต่ถูกลงโทษ กรณีดังกล่าวจึงหาได้มีผลทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังไม่ ที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 ไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะได้มีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น จึงไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ 72 วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 เห็นควรมีคำสั่งกลับคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้ยกคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2

ข้าราชการที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลปกครองนั้น ก็เพื่อต้องการให้ศาลปกครองได้พิจารณา

ถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง หากศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่พิพาทนั้น ข้าราชการผู้ฟ้องคดีก็หวังที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายที่ตนเองได้รับการถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนอกเหนือจากการได้กลับเข้ารับราชการตามเดิม โดยได้รับการเยียวยาในสิ่งที่เป็นสิทธิประโยชน์อันพึงมีพึงได้ที่ขาดหายไปเนื่องจากคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการกลับคืนมา แต่เฉพาะการที่ศาลได้พิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว โดยไม่มีมาตรการอื่นใดมารองรับในระหว่างการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลที่ยาวนานเพื่อเป็นการชะลอผลของคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการไว้เป็นการชั่วคราวซึ่งเป็นการบรรเทาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีและเพื่อเป็นการง่ายต่อการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายหลังจากศาลมีคำพิพากษา จึงทำให้การเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายให้แก่ข้าราชการผู้ชนะคดีเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองที่ล่าช้าโดยศาลปกครองไม่ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองในการระหว่างการพิจารณาคดีของศาลจึงเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการได้

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 133/2548

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกถูกผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ลงโทษปลดออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกจึงได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษปลดออกไปยัง ก.พ. เพราะเห็นว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในการกระทำครั้งนั้นมีข้าราชการระดับ 8 ร่วมกระทำการอยู่ด้วย ซึ่งตามกฎหมายแล้วต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้พิจารณามิใช่ให้ อ.ก.พ. กรมป่าไม้พิจารณา ก.พ. ได้พิจารณาอุทธรณ์แล้วเห็นว่าการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ไม่ส่งเรื่องผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกที่ถูกกล่าวหาเรื่องเดียวกันร่วมกับข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งระดับ 8 ไปให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาแต่กลับส่งเรื่องไปให้กรมป่าไม้พิจารณาเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 พิจารณาแล้วจึงสั่งการตามความเห็นของ ก.พ. โดยสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณา และเมื่อมีมติเป็นประการใดแล้วจึงเพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และดำเนินการตามมติ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต่อไป แต่กรมป่าไม้ไม่ได้ส่งเรื่องให้ อ.ก.พ. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาโดยมิได้สั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับพวกกลับเข้ารับราชการเสียก่อน ศาลปกครองชั้นต้นได้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 และให้มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการภายใน 30 วัน โดยให้มีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกออกจากราชการ

ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองอุทธรณ์คำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้นต่อศาลปกครองสูงสุด ว่าคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกออกจากราชการไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการที่ไม่ใช่สาระสำคัญเท่านั้น ไม่มีผลถึงกับจะทำให้คำสั่งดังกล่าวเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ศาลปกครองจะเพิกถอนได้ และไม่มีผลจำเป็นที่จะต้องสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสี่กลับเข้ารับราชการเพื่อให้มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเสียก่อนที่จะปลดออกจากราชการเพราะข้าราชการที่ถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนซึ่งไม่มีสถานะเป็นข้าราชการก็อาจถูกสอบสวนลงโทษทางวินัยได้ และคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กลับเข้ารับราชการภายใน 30 วัน ในขณะที่ไม่มีอัตราตำแหน่งว่างที่จะแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กลับเข้ารับราชการได้ และการกำหนดอัตราตำแหน่งนั้นเป็นอำนาจของ อ.ก.พ. กรม และ อ.ก.พ. กระทรวง เป็นคำสั่งที่พ้นวิสัยที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 จะปฏิบัติได้ ศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ออกคำสั่งโดยมิชอบ เนื่องจากผู้พิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครองไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะกระทำเช่นนั้นได้ จึงต้องเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการดังกล่าว เพื่อคืนสภาพความเป็นข้าราชการให้แก่ผู้ฟ้องคดีกับพวก เสมือนว่าไม่มีการสั่งลงโทษ ดังนั้น การที่กรมป่าไม้ไม่ได้สั่งเพิกถอนคำสั่งลงโทษ ทั้งที่รู้อยู่แล้วว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กับพวกกลับเข้ารับราชการก่อน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อุทธรณ์ว่าอ้างว่าไม่มีอัตราตำแหน่งว่างเนื่องจากตำแหน่งเดิมถูกตัดโอนไปเป็นของหน่วยงานอื่นแล้ว จึงเป็นการพ้นวิสัยที่จะปฏิบัติได้นั้น ศาลปกครองสูงสุดเห็นว่ากรมป่าไม้มีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการจัดหาอัตราตำแหน่งเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกลับเข้ารับราชการเสียก่อน ถึงแม้ตำแหน่งเดิมจะถูกตัดโอนไปเป็นของหน่วยงานอื่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจกำกับดูแลของตนแล้วก็ตาม กรมป่าไม้ยังมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการขออนุมัติหรือทำความตกลงกับ อ.ก.พ. กรมหรือกระทรวง หรือ ก.พ. แล้วแต่กรณี เพื่อเปลี่ยนแปลงตำแหน่งว่างหรือจัดหาตำแหน่งกรณีพิเศษเพื่อบรรจุแต่งตั้งผู้ฟ้องคดีกับพวกเข้ารับราชการต่อไป

คดีดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้นในปี พ.ศ. 2546 และศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในปี พ.ศ. 2548 รวมระยะเวลาที่ศาลใช้ในการพิจารณาคดีเป็นเวลาประมาณ 3 ปี ในขณะที่คำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีทั้งสี่ออกจากราชการมีผลตั้งแต่วันที่ 27 ธันวาคม 2543 และจากคำอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้ปฏิเสธที่จะบรรจุผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กลับเข้ารับราชการ โดยอ้างว่าไม่มีอัตราว่างที่จะแต่งตั้งให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กลับเข้ารับราชการได้ และไม่มีอำนาจที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ ทั้งที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจที่จะดำเนินการดังกล่าวได้ คดีนี้จึงแสดงให้เห็นถึงความล่าช้าที่ผู้ได้รับคำสั่งทางปกครองโต้แย้งความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ขั้นตอนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาคดีของ

ศาลตั้งแต่มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้นจนกระทั่งศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการ และการปฏิเสธของฝ่ายปกครองที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลในเรื่องการบรรจุผู้ฟ้องคดีทั้งสี่กลับเข้ารับราชการ

อย่างไรก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองและการทูลเกล้าฯการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ศาลปกครองเองก็ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะคดีบริหารงานบุคคล อันได้แก่คดีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับการสรรหา การบรรจุและการแต่งตั้ง ข้อพิพาทเกี่ยวกับการย้าย การโอน การเลื่อนตำแหน่งและการเลื่อนเงินเดือน และข้อพิพาทเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยและการออกจากราชการ ซึ่งลักษณะคดีดังกล่าวมีผลต่อสถานะและสิทธิของบุคคล ศาลปกครองจะต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมต่อคู่กรณี จึงได้มีการจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครอง⁷⁰ โดยมีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีบริหารงานบุคคลให้เป็นไปด้วยความรวดเร็ว รวมทั้งได้มีคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในเรื่องคำขอวิธีการชั่วคราวให้มีการพิจารณาและมีคำสั่งด้วยความรวดเร็ว และหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าการพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าอาจส่งผลเสียต่อรูปคดีและอาจไม่ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลจึงพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ⁷¹

⁷⁰ประกาศประธานศาลปกครองสูงสุด, เรื่อง การจัดตั้งแผนกคดีบริหารงานบุคคลในศาลปกครองสูงสุด ลงวันที่ 17 มกราคม 2557, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 12 ก, วันที่ 24 มกราคม 2547

⁷¹คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล, ลงวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2557, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนที่ 124 ก, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2557

ข้อ 9 คำขอวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา ให้พิจารณาและมีคำสั่งด้วยความรวดเร็ว เมื่อมีคำสั่งแล้วควรตรวจสอบการปฏิบัติตามคำสั่ง หากมีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ศาลกำหนดควรดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้ฝ่าฝืนทันที

ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากรณีพิพาทพิพากษาคดีล่าช้าจะมีผลเสียต่อรูปคดีและอาจไม่ทันต่อการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ศาลจึงพิจารณากำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนดโดยไม่ต้องรอผู้ฟ้องคดีร้องขอ

3. ปัญหาเกี่ยวกับมาตรการบังคับให้ของฝ่ายปกครองปฏิบัติตามคำพิพากษาและการกำหนดความรับผิดของฝ่ายปกครอง

3.1 ความรับผิดทางอาญา

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกแล้ว คู่กรณีจะต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับนับแต่วันที่กำหนดในคำพิพากษาจนถึงวันที่คำพิพากษานั้นถูกเปลี่ยนแปลง แก้ไข กลับหรือคดีเสีย เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นคู่กรณีจึงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาหากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยมีเจตนาฝ่าฝืนคำพิพากษา โดยการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อาจเข้าข่ายความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาได้⁷² หากถือว่าการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองนั้นเป็นหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองจะเป็นการป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษา ตามมาตรา 203 แห่งประมวลกฎหมายอาญาและจัดว่าเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่ความรับผิดทางอาญาตามประมวลกฎหมายนั้นบุคคลจักต้องได้รับโทษ ต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดไว้ ประกอบการกระทำตามประมวลกฎหมายอาญานั้นจะต้องพิจารณาเจตนาของผู้กระทำผิดเป็นสำคัญ ซึ่งการค้นหาเจตนาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ฝ่าฝืนการปฏิบัติตามคำพิพากษาอาจเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ

3.2 ความรับผิดทางวินัย

หากพิจารณาพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ในหมวดว่าด้วยวินัยข้าราชการไม่ได้บัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่หากพิจารณาตามหลักนิติรัฐ นอกจากฝ่ายปกครองจะต้องเคารพกฎหมายแล้ว ฝ่ายปกครองยังต้องเคารพพิพากษาของศาล ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา จึงอาจเข้าข่ายเป็นความผิดวินัยได้ตามมาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551⁷³ แต่ทั้งนี้

⁷² ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าของงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

⁷³ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก, วันที่ 25 มกราคม 2551

มาตรา 85 การกระทำผิดวินัยในลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ผู้บังคับบัญชาของข้าราชการผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาต้องกำกับดูแลให้ข้าราชการปฏิบัติตามคำพิพากษา หากปรากฏว่าจงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้นั้น

3.3 ความรับผิดชอบตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

เมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครอง อันเป็นการละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจฟ้องหน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นสังกัดอยู่ได้ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และเมื่อหน่วยงานต้นสังกัดได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแล้ว หน่วยงานดังกล่าวมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยของรัฐได้⁷⁴

อย่างไรก็ดี แม้ผู้ชนะคดีตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจะมีสิทธิฟ้องหน่วยงานทางปกครองกรณีที่มีการเพิกเฉยไม่ปฏิบัติ

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทุจริต

(2) ละทิ้งหรือทอดทิ้งหน้าที่ราชการ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(3) ละทิ้งหน้าที่ราชการติดต่อในคราวเดียวกันเป็นเวลาเกินสิบห้าวัน โดยไม่มีเหตุอันสมควรหรือโดยมีพฤติการณ์อันแสดงถึงความจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบของทางราชการ

(4) กระทำการอันได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(5) ดุหมั่น เหยียดหยาม กดขี่ ข่มเหง หรือทำร้ายประชาชนผู้ติดต่อราชการอย่างร้ายแรง

(6) กระทำความผิดอาญาจนได้รับโทษจำคุกหรือโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก โดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหรือให้รับโทษที่หนักกว่าโทษจำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(7) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๘๒ หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา ๘๓ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง

(8) ละเว้นการกระทำหรือกระทำการใด ๆ อันเป็นการไม่ปฏิบัติตามมาตรา 80 วรรคสองและมาตรา 82 (11) หรือฝ่าฝืนข้อห้ามตามมาตรา 83(10) ที่มีกฎ ก.พ. กำหนดให้เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

⁷⁴พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอน 60 ก วันที่ 14 พฤศจิกายน 2539

มาตรา 8 ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำ ละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำ และความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้าเป็นเหตุให้ผู้ชนะคดีได้รับความเสียหายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด พ.ศ. 2539 ได้ก็ตาม แต่การฟ้องคดีย่อมทำให้สิ้นเปลืองเวลางบประมาณ ทั้งต่อฝ่ายผู้ชนะคดีเองและฝ่ายทางปกครอง โดยไม่แน่ว่าจะชนะคดีและได้รับชดเชยค่าเสียหายหรือไม่

โดยสรุป คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมีผลให้ข้าราชการฝ่ายผู้ชนะคดีต้องกลับคืนสู่สถานะเดิมเสมือนไม่เคยถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมาก่อน แต่เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่เชื่อมโยงมารองรับให้ฝ่ายปกครองปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาได้ โดยเฉพาะการคืนสิทธิประโยชน์ให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเฉพาะในส่วนของ การคืนสิทธิประโยชน์แก่ข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีได้ นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ คือ ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง แม้ว่าภายหลังศาลปกครองจะมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถดำเนินการตามคำพิพากษาได้ ประกอบกับไม่มีมาตรการบังคับหรือกดดันให้ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษา และในกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้าก็ไม่มีบทกฎหมายใดที่กำหนดความรับผิดของฝ่ายปกครองเอาไว้ และการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของฝ่ายปกครองนั้น เป็นกรณีที่ไม่อาจนำเอาบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับต่อศาลปกครองได้ ไม่ว่าจะเป็นการยึดทรัพย์สินของฝ่ายปกครองเพื่อชำระหนี้ เนื่องจากเป็นการต้องห้ามตามกฎหมาย หรือการนำเอามาตรการจับกุม และกักขังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองผู้ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษามาใช้บังคับ ก็เป็นกรณีที่ไม่อาจกระทำการที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาได้ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ แสดงให้เห็นได้ว่าคำพิพากษาของศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกไม่มีค่าบังคับ คำพิพากษาศาลปกครองมีผลเป็นเพียงการเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการในทางทฤษฎีเท่านั้น

บทที่ 5

บทสรุปและเสนอแนะ

1. บทสรุป

คำสั่งลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ เป็นคำสั่งลงโทษทางวินัย แก่ข้าราชการที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยผลของคำสั่งมีผลทำให้ข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการ หรือไล่ออกจากราชการ ต้องพ้นสภาพการเป็นข้าราชการ สิทธิการได้รับเงินเดือนและเงินอื่นตามกฎหมาย รวมทั้งสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น จะสิ้นสุดลงทันที นับแต่วันที่คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ มีผลบังคับ คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ จึงมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการที่ถูกสั่งลงโทษ อันเป็นคำสั่งทางปกครองที่สร้างภาระ หรือคำสั่งทางปกครองที่ไม่ให้ประโยชน์ ฝ่ายปกครองผู้ทำคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ จึงต้องออกคำสั่งภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ถ้าหากการออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการได้กระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากได้กระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้นหรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองแล้วและศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าฝ่ายปกครองออกคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ศาลปกครองมีอำนาจพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้

คำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ มีผลผูกพันให้ตุ้กรณีต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา ตามหลักอำนาจบังคับของคำพิพากษาที่ได้ตัดสินแล้ว ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีจึงต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาแม้ว่าศาลจะไม่ออกคำสั่งบังคับ (injunction) โดยไม่อาจยกข้ออ้างใดๆ ไม่ว่าจะเป็นอย่างอุปสรรคของการปฏิบัติตามคำพิพากษา ความเหมาะสมในการปฏิบัติหรือข้อโต้แย้งอื่นๆ ที่จะไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลา

อันควร การที่ฝ่ายแพ็คดีไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในเวลาอันควรย่อมก่อให้เกิดความรับผิดชอบแก่ฝ่ายปกครอง

สำหรับคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ โดยหลักแล้วเมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้ว จะมีผลเป็นการเพิกถอนคำสั่งนั้นทันทีและคู่กรณีต้องกลับคืนสู่สถานภาพเดิมเสมือนว่าไม่เคยมีคำสั่งนั้นมาก่อนหรือคำพิพากษามีผลย้อนหลัง จึงไม่ต้องมีการออกหมายบังคับคดีตั้งพนักงานคดีปกครองเป็นเจ้าพนักงานบังคับคดี แต่ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งบังคับอย่างอื่นเช่น ให้ดำเนินการบรรจุข้าราชการที่ชนะคดีกลับเข้ารับราชการ การคืนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการต่างๆ เป็นต้น คำบังคับเหล่านี้ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นฝ่ายแพ็คดียังคงมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษานั้น โดยเคร่งครัดหรือในคดีที่ศาลได้มีข้อสังเกตเกี่ยวกับแนวทางหรือวิธีการดำเนินการให้เป็นไปตามคำพิพากษาฝ่ายปกครองก็มีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตามแนวทางหรือวิธีการดำเนินการตามคำพิพากษาที่ศาลได้มีข้อสังเกตดังกล่าว โดยต้องถือปฏิบัติต่อสิทธิของข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีต่อไป

การดำเนินการบรรจุข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีกลับเข้ารับราชการและการคืนสิทธิประโยชน์ต่างๆ ให้แก่ข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีในทางปฏิบัติพบว่ามีปัญหาหรืออุปสรรคสำคัญที่แม้ว่าฝ่ายปกครองจะเต็มใจปฏิบัติตามคำพิพากษาแต่ฝ่ายปกครองกลับไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองได้ เนื่องจากการขาดแนวทาง มาตรการและกฎหมายที่มารองรับและเชื่อมโยงให้ปฏิบัติตามคำพิพากษา โดยเฉพาะในเรื่องของการคืนสิทธิประโยชน์และสวัสดิการ เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาล ข้าราชการที่ได้รับผลกระทบจากคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการมิได้ประสงค์แค่เพียงให้ศาลเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น แต่ข้าราชการดังกล่าวยังประสงค์ที่จะได้รับสถานะความเป็นข้าราชการ และสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่สูญเสียไปเนื่องจากการถูกสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการกลับคืนมาเสมือนว่าไม่เคยถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการด้วย เช่น การได้รับการเลื่อนเงินเดือนการเลื่อนตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เป็นต้น แต่เมื่อไม่มีกฎหมายใดที่มารองรับให้ดำเนินการดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ ฝ่ายปกครองจึงไม่สามารถดำเนินการให้ได้ อีกทั้งกรณีที่ฝ่ายปกครองจงใจไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา หรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้า ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือกฎหมายใด ที่กำหนดความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองหรือในบางกรณีที่สภาพของเงื่อนไขต่างๆ เงื่อนไขเวลาหรือข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อเริ่มฟ้องคดี เมื่อศาลปกครองได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ จึงทำให้ฝ่ายปกครองไม่สามารถดำเนินการบรรจุข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีกลับเข้ารับราชการได้ เช่น ปัญหาการขาดคุณสมบัติในการกลับเข้ารับราชการ เนื่องจากอายุครบกำหนดเกษียณอายุราชการ หรือตกบุคคลล้มละลาย ปัญหาการ

ยุบเลิกตำแหน่ง ยุบเลิกหน่วยงานไปในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล เป็นต้น ซึ่งมีเรื่องที่ฝ่ายปกครองจงใจฝ่าฝืนคำพิพากษา แต่เป็นเรื่องที่ฝ่ายปกครองไม่สามารถปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือดำเนินการได้อย่างแน่แท้

นอกจากนี้ หากพิจารณากระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองนับตั้งแต่ศาลมีคำสั่งรับคำฟ้องไว้พิจารณาจนกระทั่งศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนั้น พบว่าศาลปกครองใช้ระยะเวลาในการพิจารณาพิพากษาคดียาวนาน ในขณะที่คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการยังคงมีผลบังคับอยู่ตลอดเวลาที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ทำให้ในระหว่างนั้นข้าราชการที่ถูกสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการต้องอยู่ในภาวะตกงาน ไม่มีรายได้ที่แน่นอนและยังส่งผลกระทบต่อยังครอบครัวของข้าราชการผู้นั้น ทำให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงแต่เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการไม่มีผลเป็นการทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้ให้สิทธิแก่ผู้ฟ้องคดียื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวได้แต่ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่ที่จะต้องแสดงข้อเท็จจริงและชี้แจงแสดงพยานหลักฐานให้ศาลเห็นได้อย่างชัดเจนว่าคำสั่งทางปกครองที่ขอทุเลาการบังคับนั้น จะทำให้เกิดความเสียหายยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร ภาระการนำสืบจึงตกอยู่ที่ฝ่ายผู้ยื่นคำขอซึ่งเป็นบุคคลที่ออกจากราชการไปแล้ว และศาลปกครองจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจว่าสมควรจะให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้เป็นการชั่วคราวหรือไม่ ซึ่งเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจศาลเฉพาะรายบุคคล รายคดีทั้งสิ้น หากศาลศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจะมีผลเป็นการชะลอคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะพิพากษาคดี ซึ่งสามารถช่วยบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการรอคำพิพากษาศาลปกครองได้บ้าง รวมทั้งทำให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการได้ แต่โดยส่วนใหญ่ศาลปกครองมักจะไม่ให้มีการทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

2. ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปปัญหาในการปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นพบว่าปัญหาที่สำคัญคือกรณีที่ฝ่ายปกครองขาดกฎหมายที่มารองรับให้ปฏิบัติตามคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ผู้ศึกษาเห็นว่าเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่จะส่งผลให้ฝ่ายปกครองสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ จึงมีข้อเสนอแนะให้มีกฎ ก.พ. ว่าด้วยการปฏิบัติตามคำพิพากษาที่เพิกถอนคำสั่งปลดออกหรือไล่ออกเพื่อเยียวยาความเสียหายให้แก่ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี ทั้งนี้ เนื่องจาก ก.พ. เป็นองค์กรกลางที่สามารถวางแนวทางให้แก่หน่วยงานทางปกครองอื่นถือปฏิบัติตามได้ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

2.1 การบรรจุกลับเข้ารับราชการ

ในกรณีที่ข้าราชการผู้ใดฟ้องร้องคดีต่อศาลปกครอง เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้ว ให้ถือว่าข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดีมีสถานภาพการเป็นข้าราชการและให้ได้รับเงินเดือนและสิทธิประโยชน์ต่างๆ ตามตำแหน่งที่ครองอยู่ก่อนถูกสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ

การดำเนินการบรรจุข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีกลับเข้ารับราชการ ให้หน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบดำเนินการบรรจุข้าราชการผู้นั้นตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กฎหมายโดยเร็ว โดยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานทางปกครองที่ต้องเร่งรีบหาดำแหน่งเพื่อบรรจุข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีกลับเข้ารับราชการ เพื่อประโยชน์ในการรับเงินเดือน การเลื่อนเงินเดือน การเลื่อนระดับในตำแหน่งที่สูงขึ้นของข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะคดี

กรณีที่ไม่สามารถบรรจุข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดีกลับเข้ารับราชการในตำแหน่งเดิมหรือเทียบเท่าตำแหน่งเดิมได้ อันเนื่องมาจากข้าราชการผู้นั้นขาดคุณสมบัติที่จะดำรงตำแหน่งนั้นต่อไป เช่น ครบกำหนดเกษียณอายุราชการ ตกเป็นบุคคลล้มละลาย ตกเป็นผู้ทุพพลภาพ ฯ ให้หน่วยงานทางปกครองที่รับผิดชอบบรรจุข้าราชการผู้นั้นกลับเข้ารับราชการตั้งแต่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการจนถึงวันที่มีคุณสมบัติครบที่จะดำรงตำแหน่งได้

2.2 การเลื่อนเงินเดือน

กฎ ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน พ.ศ. 2552 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนไว้โดยพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานในแต่ละรอบการประเมิน ข้าราชการที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามกฎ ก.พ. ดังกล่าวจึงมิได้เฉพาะข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ราชการให้แก่หน่วยงานรัฐนั้นๆ ในแต่ละรอบการประเมินแต่ข้าราชการที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการย่อมไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ราชการได้โดยไม่ใช้ความผิดของข้าราชการผู้นั้นจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนสำหรับข้าราชการที่ถูกลงโทษปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วต่อมาศาลเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการให้ได้รับการเยียวยาความเสียหายในการปรับเงินเดือนขึ้นตามสิทธิที่ควรได้รับหากไม่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการไว้เป็นการเฉพาะโดยกำหนดให้มีการเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการฝ่ายชนะเลิศในระหว่างที่ข้าราชการผู้นั้นพ้นจากราชการไปโดยผลของคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการโดยถือเสมือนว่าข้าราชการนั้นยังอยู่รับราชการตลอดระยะเวลาในอัตราเทียบเท่ากับอัตราการเลื่อนเงินเดือนให้แก่ข้าราชการที่มีผลการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลการปฏิบัติหน้าที่ราชการที่อยู่ในระดับดีในแต่ละรอบการประเมิน(หกเดือน) ตามฐานในการคำนวณการเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการผู้นั้นในแต่ละรอบการประเมิน

2.3 สิทธิประโยชน์และสวัสดิการอื่นๆ

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ข้าราชการนอกจากจะได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง หรือเงินเพิ่มพิเศษเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติงานหรือการได้เลื่อนเงินเดือนอันเป็นขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติราชการของข้าราชการแต่ละคนแล้ว ข้าราชการและบุคคลในครอบครัวยังมีสิทธิได้รับประโยชน์และสวัสดิการอื่นๆ เป็นการตอบแทนการปฏิบัติงานอีก เช่น สวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล สวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาบุตร ค่าเช่าบ้าน เป็นต้น

เมื่อศาลปกครองมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้วจึงควรให้ข้าราชการที่เป็นฝ่ายชนะเลิศมีสิทธินำหลักฐานการเบิกค่ารักษาพยาบาล ค่าการศึกษาบุตร และค่าเช่าบ้านที่ข้าราชการผู้นั้นต้องจ่ายไปในช่วงที่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ มายื่นคำร้องขอเบิกจ่ายกับหน่วยงานต้นสังกัด ทั้งนี้ ตามสิทธิที่ข้าราชการผู้นั้นพึงได้รับหากไม่ถูกปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

2.4 การใช้มาตรการลงโทษทางวินัย

ตามหลักนิติรัฐฝ่ายปกครองจะต้องเคารพต่อคำพิพากษาของศาล โดยไม่อาจปฏิเสธหรือโต้แย้งคำพิพากษาของศาลได้ ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ต้องถือว่าการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ดังกล่าว เป็นการไม่ปฏิบัติหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 และให้เจ้าพนักงานบังคับคดีปกครองแจ้งไปยังผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป

2.5 ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งปรับฝ่ายปกครองที่ปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้า

เมื่อศาลปกครองพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการแล้ว ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยเคร่งครัด แต่ในบางกรณีปรากฏว่าฝ่ายปกครองเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือปฏิบัติตามคำพิพากษาล่าช้าไม่นำพาต่อความเดือดร้อนหรือเสียหายของข้าราชการฝ่ายที่ชนะคดี ดังนั้น เพื่อเป็นการกดดันให้ฝ่ายปกครองไม่ให้เพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามคำพิพากษา ควรกำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบ โดยให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งปรับฝ่ายปกครองซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น กรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาแล้วนำเงินค่าปรับดังกล่าวเยียวยาความเสียหายให้แก่ข้าราชการฝ่ายผู้ชนะคดี

2.6 การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษา

การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง เป็นกระบวนการพิจารณาที่สำคัญและมีความจำเป็น โดยเฉพาะในคดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ศาลใช้ระยะเวลาในการพิจารณานานทำให้ข้อเท็จจริงบางอย่างเปลี่ยนแปลงไปจากเมื่อเริ่มคดี และความเสียหายบางอย่างที่เกิดขึ้นไม่อาจดำเนินการให้ดีขึ้นได้ แม้ท้ายสุดศาลได้มีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการก็ตาม แต่หากจะนำเอาแนวทางตามศาลปกครองกฎหมายเยอรมันที่กำหนดให้การฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทูลเกล้าการบังคับโดยปริยาย ก็อาจเป็นการก้าวล่วงการบริหารงานของรัฐฝ่ายปกครองเกินสมควร อันอาจทำให้เกิดอุปสรรคต่อการบริหารงานของรัฐหรือฝ่ายปกครอง

อย่างไรก็ดี เมื่อพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ประกอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 ได้กำหนดให้ ผู้ฟ้องคดีที่ยื่นคำขอให้การทูลเกล้าการบังคับตามคำสั่งปลดออก

จากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ต้องแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประสงค์จะทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ และการให้คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการดังกล่าวมีผลต่อไปจะเกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลังอย่างไร ภาระการนำสืบจึงตกอยู่แก่ฝ่ายผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นบุคคลที่ออกจากราชการไปแล้ว ซึ่งจากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง ปรากฏเฉพาะกรณีที่ศาลสั่งไม่ทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ โดยให้เหตุผลว่าหากศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ย่อมมีผลทำให้ผู้ฟ้องคดีได้กลับเข้ารับราชการในตำแหน่งและหน้าที่เดิม พร้อมทั้งได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ คืน เสมือนไม่เคยถูกให้ออกจากราชการมาก่อน จึงไม่ยากแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายในภายหลัง โดยไม่ปรากฏกรณีที่ศาลสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ จึงอาจทำให้ผู้ยื่นคำขอไม่เข้าใจได้ว่าในการยื่นคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งจะต้องกล่าวอ้างข้อเท็จจริงอย่างไร ให้ศาลเห็นว่า การให้คำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการที่ฟ้องต่อศาลมีผลต่อไป จะเกิดความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง และในกรณีใดที่ศาลจะมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการ ดังนั้น ศาลปกครองจึงต้องพัฒนาแนวทางหรือหลักเกณฑ์อันเกิดจากการวินิจฉัยของศาล เพื่อใช้เป็นแนวทางแก่ผู้ฟ้องคดีในกล่าวอ้างข้อเท็จจริงและแสดงพยานหลักฐานต่อศาลประกอบการยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งปลดออกจากราชการหรือไล่ออกจากราชการต่อไป





บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กมลชัย รัตนสกาวงศ์. (2547). การบังคับคดีปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2551). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ดิเรก ควรสมาคม. (2553). กฎหมายมหาชนแนวประยุกต์. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- นัยนา เกิดวิชัย. (2541). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: นิติไฉย.
- นันทวัฒน์ บรรมนันท์. (2557). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- บรรเจิด สิงคนดี. (2556). หลักกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน
- _____. (2548). การบังคับคดีปกครองตามกฎหมายเยอรมัน ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง
- _____. การฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองตามกฎหมายเยอรมัน อาจารย์บุชา. รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ อมร จันทรสมบูรณ์. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- บุบผา อัครพิมาน. (2548). หลักกฎหมายทั่วไป. วารสารวิชาการศาลปกครอง.5(1), ม.ค.- เม.ย.
- บุญอนันต์ วรรณพานิชย์. (2548). ปัญหาการบังคับคดีปกครองตามกฎหมายไทยและแนวทางแก้ไข โดยเทียบเคียงกฎหมายฝรั่งเศส ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- ปิยะศาสตร์ ไชว์พันธุ์. (2551). แนวคำพิพากษาคดีปกครองฝรั่งเศส ในรวมบทความวิชาการ เล่ม 4 กฎหมายปกครองต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. การดำเนินการทางวินัยข้าราชการฝรั่งเศส รวมบทความวิชาการ เล่ม 2 กฎหมายปกครองภาควิธีสบัญญัติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- “พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542. (2542,10 ตุลาคม) ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 94 ก.

- “พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551. (2551, 25 มกราคม). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 22 ก “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539”. (2539, 14 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 113 ตอนที่ 60 ก.
- “ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543”. (2543, 17 พฤศจิกายน). ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 117 ตอนที่ 108 ก.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2557). การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- _____. (2540). ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2554). กฎหมายปกครองภาคทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: นิติราษฎร์.
- _____. (2553). หลักนิติรัฐและนิติธรรม ในรวมบทความกฎหมายมหาชน. สืบค้นเมื่อวันที่ 17 ธันวาคม 2559. จาก www.publaw.net.
- _____. ผลบังคับผูกพันของคำสั่งทางปกครอง อาจารย์บัญชา รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 72 ปี ศาสตราจารย์ อมร จันทสมบุญ. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.
- ศศิมา บุนนาค. (2551). การบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองเยอรมัน ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 4 กฎหมายปกครองต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- ศาลปกครองแผนกคดีบริหารงานบุคคล. (2557). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สมยศ เชื้อไทย. (2556). กฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2545). มาตรการชั่วคราวก่อนการพิพากษา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2549). วิธีพิจารณาคดีปกครองเปรียบเทียบ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- _____. (2549). วิเคราะห์คำพิพากษาคดีปกครองศาลปกครองต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- สุริย์ เผ่าสุขถาวร. (2551). การสั่งปรับฝ่ายปกครองที่ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลปกครองฝรั่งเศส รวมบทความวิชาการ เล่ม 4 กฎหมายปกครองต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง.
- อภิรดี สุทธิสมณ์. (2548). มาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครอง. (ปริญา นินธ์การศึกษามหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Mille Célia VEROT. (2548). ผลของคำพิพากษา ในรวมบทความทางวิชาการ เล่ม 3 กฎหมายปกครอง ภาควิธีสบัญญัติและกฎหมายอื่นๆ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน.

ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ	นางสาวพุทธชาติ พิมพัสี
วัน เดือน ปีเกิด	18 มกราคม 2521
สถานที่เกิด	กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	ระดับปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2542
สถานที่ทำงาน	สำนักงานศาลปกครอง กรุงเทพมหานคร
ตำแหน่ง	พนักงานคดีปกครองชำนาญการ

